अमरीकी शासन प्रणाली

(The American System of Government by Ernest S. Griffith

मूल लेखक

अर्नेस्ट एस. ग्रिफिथ

अनुवादक

आर. एन. माथूर

पर्ल पब्लिकेशन्स प्राइवेट लिमिटेड, बम्बई—

मूल्य ५० नये पैसे

भूमिका

मुझे १९५१-२ में आक्सफोर्ड विश्वविद्यालय में मुख्यतः अमरीकी शासन-व्यवस्था पर अतिथि लेक्चरर के रूप में व्याख्यान देने का सुअवसर प्राप्त हुआ था। इसके अतिरिक्त बरमिंघम, मैनचेस्टर तथा लिवरपुल के विश्व-विद्यालयों तथा स्वानसी के यूनिवर्सिटी कालेज में भी सीमित रूप से अध्यापन कार्य करना पड़ा। अमरीकी शासन–विधान में पर्याप्त दिलचस्पी थी, पर इस सम्बन्ध में व्यापक रूप से गलत धारणाएँ तथा भ्रांतियाँ फैली हुई थीं। इसी तथ्य से मुझे यह पुस्तक लिखने के लिए प्रोत्साहन प्राप्त हुआ है। इस पुस्तक में विशेषतः उन लोगों के लिए अमरीकी शासन–विधान का वर्णन या विश्लेषण प्रस्तुत किया गया है, जिन्हें अन्य प्रकार की शासन प्रणालियों का, विशेषतः ब्रिटिश संसदीय प्रणाली का अधिक अनुभव प्राप्त है। इस प्रकार इसमें इस पद्धति से मिलती-जुलती बातों तथा इससे प्रतिकूल बातों का निरन्तर उल्लेख किया गया है। इसी बात से यह पुस्तक अमरीकियों के लिए भी लाभदायक हो सकती है; क्योंकि तुलनात्मक विवेचन से जो अंतर्दृष्टि प्राप्त होती है वह वास्तव में उन व्यक्तियों को नहीं होती जिनका ज्ञान केवल हमारी शासन पद्धति के वर्णन तक ही सीमित है।

इसका मुख्य विषय यह है कि 'अमरीकी शासन पद्धति अधिकांशतः प्रतिबंधों से बनी है।' ये प्रतिबंध प्रशासन विभाग अथवा कांग्रेस द्वारा किसी भी अधिकार का प्रयोग किये जा सकने से पूर्व उत्तरदायित्व की उस भावना को ग्रहण करने के लिए बाध्य करते हैं, जिसका विश्वसनीय होना आवश्यक होता है। ये प्रतिबंध नीति अथवा निर्देशन में तब तक कोई बड़ा परिवर्तन भी नहीं होने देते, यहाँ तक कि उसे रोक भी देते हैं, जब तक इस प्रकार का परिवर्तन इस मिश्रित राष्ट्र का निर्माण करनेवाले बड़े आर्थिक समुदायों और क्षेत्रों में से प्रत्येक में दृष्टिगोचर नहीं हो जाता।

मेरा विश्वास है कि अमरीकी व्यवस्था में कुल मिलाकर ये अन्तिम परिणाम ठोस हैं। फिर भी पाठकों को इस बात से अवगत होना चाहिए कि बहुत अधिक अमरीकी तथा अन्य राष्ट्रों के छात्र तथा पर्यवेक्षक भी, जो बहुमत-शासन के लिए अधिक सुगम मार्ग को पसंद करते हैं, इन प्रतिबन्धों की आलोचना करते हैं।

यह कोई संयोग की बात नहीं है कि इनमें से अधिकांश आलोचक संसदीय पद्धति के प्रशसक (मैं अपने को भी इसी सामान्य श्रेणी में सम्मिलित करता हूँ) और विशेषतः ऐसे व्यक्ति होते हैं, जो अमरीकी पद्धति में दलीय दायित्व तथा अनुशासन लाने के लिए ब्रिटिश अनुभव पर अत्यधिक निर्भर रहते हैं। आक्स-फोर्ड विश्वविद्यालय के राजनीति-उपविभाग के अध्यक्ष और क्वींस कालेज के विलफ्रिड हैरिसन, बरमिंघम विश्वविद्यालय के राजनीति, विज्ञान तथा इतिहास-विभाग के अध्यक्ष जान एच. हावगुड तथा लेजिस्लेटिव रेफेरेन्स सर्विस के अमरीकी शासन विधान के वरिष्ठ विशेषज्ञ ह्यू एल्सबी ने अनेक मूल्यवान सुझाव दिये हैं। उनके प्रति मैं सच्चे दिल से कृतज्ञ हूँ। जो त्रुटियाँ अभी भी इस पुस्तक में रह गयी हैं, उनके लिए मुझे दुख है। उन त्रुटियों के लिए वे दोषी नहीं है। अपनी सचिव कुमारी एल्पी फेटर तथा अपनी पत्नी को भी क्रमशः सुन्दर प्रतिलिपि तथा निरंतर सहायता तथा प्रोत्साहन के लिए मैं धन्यवाद देता हूँ।

वाशिंगटन, डी. सी.
अक्टूबर, १९५३

अर्नेस्ट एस. ग्रिफिथ

विषय सूची

प्रस्तावना

संयुक्त राज्य अमरीका की शासन-व्यवस्था की महान् स्वाभाविक क्षमता को समझना कोई आसान काम नहीं है। न केवल ब्रिटिश और दूसरे लोगों के लिए, जो संसदीय संस्थाओं के आदी हैं, बल्कि अमरीकियों के लिए भी यह काम मुश्किल है। बहुधा ऐसा देखा जाता है कि अमरीकी अपने संविधान की औपचारिक धाराओं—उसमें किये गये अधिकारों के पृथक्करण, उसकी संघीय प्रणाली एवं उसमें वर्णित अधिकारों से संतुष्ट हो जाते हैं। इनके साथ मंत्रिमण्डल और दलीय प्रणाली जैसी संस्थाओं के, जिनका संविधान में स्पष्ट रूप से उल्लेख नहीं किया गया है, जोड़ दिये जाने पर भी यह कष्टदायक भावना बनी रहती है कि इसमें किसी महत्त्वपूर्ण बात का अभाव है। सत्य का बहुत अधिक विपर्यास किये बिना ही ब्रिटेन की शासन-प्रणाली का वर्णन अपेक्षाकृत कम शब्दों में किया जा सकता है। ब्रिटेन की इस प्रणाली में उत्तरदायित्व के केन्द्रीकरण के सिद्धान्त हैं। यह उत्तरदायित्व विशाल मतदाता मण्डल से उत्पन्न होता है; किन्तु 'हाउस आफ कामन्स' से बहुसंख्यक दल तक, दल से मंत्रिमण्डल तक और मंत्रिमण्डल से प्रधान मंत्री तक निरंतर संकुचित होता रहता है। इस प्रणाली के अन्तर्गत एक 'सरकार' शासन कर सकती है, एक विरोधी दल आलोचना कर सकता है और विकल्प पेश करता है। मंत्रिमण्डल के अधीन स्थायी 'नागरिक सेवा' (सिविल सर्विस) आधुनिक शासन-प्रणाली को आवश्यक मात्रा में निपुणता प्रदान करती है। इस प्रणाली में संसद ही सर्वशक्तिमान होती है। वहाँ लिखित संविधान के रूप में ऐसा कोई कानून नहीं है, जो ब्रिटिश संसद के सर्वाधिकार को कम करता हो। वहाँ अवशिष्ट शासनाधिकार का कोई भी अनुत्तरदायित्वपूर्ण प्रयोग संसदीय छानबीन के क्षेत्र से बाहर नहीं है।

इसके विपरीत अमरीकी शासन–प्रणाली अधिक भ्रामक है। यह आसानी से नहीं समझी जा सकती और इसे संक्षेप में बताना भी कठिन है। अमरीका का संविधान लिखित है और यह सर्वोच्च एवं लिखित संविधान सरकारी कार्यवाहियों को सदा सीमा तथा मर्यादा में रखता है। कतिपय सांविधानिक

प्रावधान सभी प्रकार की सरकार के लिए सीमाएँ निर्धारित करते हैं। इसके अतिरिक्त यह प्रणाली भी संघीय प्रणाली है और कुछ धाराएँ राष्ट्रीय सरकार के लिए और कुछ धाराएँ राज्यीय सरकारों के लिए सीमाएँ निर्धारित करती हैं। इसके अलावा अमरीकी संविधान की कुछ धाराएँ ऐसी भी हैं, जो राष्ट्रीय सरकार के अन्तर्गत कई संस्थाओं पर नियंत्रण रखती हैं। संविधान में ऐसी व्यवस्था भी की गयी है कि प्रेसिडेंट और कांग्रेस के चुनाव अलग-अलग हों। इस अलग-अलग चुनाव से न केवल अधिकार बिखर गया है, बल्कि ऊपर से प्रतीत भी होता है कि इसके परिणामस्वरूप इन दो महान शाखाओं के बीच स्थायी संघर्ष ने एक संस्था का रूप धारण कर लिया है। एक अधिक मूलभूत व्याख्या वह है, जिसमें बताया जाता है कि किस प्रकार संविधान ने एक स्वतंत्र कार्यपालिका सत्ता और एक स्वतंत्र विधान-मंडल की सृष्टि कर व्यवहारतः इस आवश्यकता का निर्माण किया है कि इन दोनों शाखाओं में से प्रत्येक को एक दूसरे के समक्ष, सांविधानिक दृष्टि से उसे समान समझते हुए, अपनी नीति का औचित्य सिद्ध करना चाहिए। दोनों शाखाओं के स्वतंत्र निर्वाचन, संघवाद और प्रतिबन्धों तथा सन्तुलनों को मिलानेवाली इस प्रणाली ने एक ऐसी पद्धति की सृष्टि की है, जिसे किसी अधिक उपयुक्त नाम के अभाव में "एकमत शासन" की संज्ञा प्रदान की जा सकती है। इस पद्धति में इस बात की प्रच्छन्न आवश्यकता विद्यमान है कि बड़े-बड़े परिवर्तनों के लिए निर्वाचकों के साधारण बहुमत का ही नहीं, अपितु उनके भारी बहुमत का समर्थन प्राप्त होना चाहिए। इन सब बातों के अलावा, अमरीका में नेतृत्व का स्थान (क्षेत्र) अत्यन्त अनिश्चित है। राजनीतिक दलों का कार्य संघटन में बहुत ही मजबूत होते हुए भी नीति-विषयक मामलों में शिथिल और ह्रासशील होता है। विशेषज्ञता के साथ सदा सम्बद्ध रहनेवाले स्वाभाविक अधिकार नौकरशाही, कांग्रेस के कर्मचारी-वर्ग और दबाव डालनेवाले निजी गुटों में बंटे हुए हैं। इस पुस्तक का मुख्य विषय यह है कि ये विभिन्न तथा अत्यधिक केन्द्रीभूत तत्त्व ही वास्तव में एक कामचलाऊ प्रणाली का निर्माण करते हैं, जिन्हें कतिपय मामलों में आश्चर्यजनक रूप से समकालीन शासन की आवश्यकताओं के अनुकूल बनाया जाता है।

ब्रिटिश नागरिक स्वभावतः अपनी संसदीय संस्थाओं के साथ समानता रखनेवाली अमरीकी संस्थाओं की खोज करेंगे और उनकी यह खोज बेकार भी सिद्ध नहीं होगी। विशेषतः श्री फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के दीर्घकालीन राष्ट्रपतित्व के

प्रारम्भिक कुछ वर्षों में इस बात का प्रभावोत्पादक प्रमाण मिलेगा कि संविधान के औपचारिक ढाँचे के पीछे दोनों राष्ट्र प्रथाओं द्वारा अद्भुत रूप से मिलती-जुलती नीतियों के अन्तर्गत आ गये थे। राष्ट्रपति उसी प्रकार के विधायक नेतृत्व का प्रयोग करते थे, जिस प्रकार के नेतृत्व की आशा ब्रिटेन अपने प्रधान मंत्री से करता है। वास्तव में विधि-निर्माण-विषयक महत्वपूर्ण प्रस्तावों में से अधिकांश प्रस्तावों का उद्गम विभागों द्वारा, जो ब्रिटिश मंत्रालयों के तुल्य हैं, कार्य-पालिका शाखा में हुआ। दलीय उत्तरदायित्व और अनुशासन के अन्तर्गत तथा प्रस्तावित कानूनों के पीछे दिखायी देने वाली अत्यधिक प्राविधिक क्षमता के अन्तर्गत कांग्रेस ने अपने विधान-निर्माण कार्य को छोटे-छोटे संशोधनों और सम्पुष्टि तक ही सीमित रखा। महान् मंदी का मुकाबला करने की आवश्यकता की विवशता इसका एक और कारण थी। हाल ही के वर्षों में यद्यपि ऐसा पाया गया है कि कांग्रेस में स्वतंत्रतापूर्वक काम करने की भावना फिर से उमड़ पड़ी है, तथापि अभी निश्चयपूर्वक यह कहना कठिन है कि प्रशासकीय अधिकारियों की अधिक अधिकार पाने की दीर्घकालीन प्रवृत्ति को स्थायी रूप से रोक दिया गया। फिर भी १५ वर्ष पूर्व संसदीय शासन के साथ जितनी समता दिखायी देती थी, वह आज बहुत कम दिखायी देती है।

यदि हम प्रारम्भ में ही अमरीकी प्रणाली के इन तत्त्वों के संक्षिप्त परिचय का कुछ विस्तार कर दें, तो हम इसे अच्छी तरह से समझ सकेंगे। ये तत्त्व एक दूसरे के साथ इतने ज्यादा जुड़े हुए हैं और इनमें से किसी एक के अधिक विस्तृत विवरण के लिए अन्य तत्त्वों की कुछ जानकारी की इतनी ज्यादा जरूरत पड़ेगी कि इन सबका प्रारम्भिक पूर्ण विवरण प्रायः परम आवश्यक है।

सबसे पहले हम लिखित संविधान में सन्निहित कानून के क्रम के सिद्धान्त पर प्रकाश डालेंगे। ब्रिटेन में (जबतक कि हम शासन-संस्था के विभागीय आदेशों को निम्न कोटि के नहीं मानते) सारे कानूनों को बराबरी का दर्जा प्राप्त है। वहाँ संसद का नवीनतम कानून पहले के किसी भी अलिखित, लिखित कानून या अदालती व्याख्या को, जो उससे मेल न खाता हो, रद्द कर देता है या उसमें संशोधन कर देता है; परन्तु अमरीका में ऐसा नहीं हो सकता। अमरीका के संविधान की धाराओं में कानून की एक ऐसी श्रेणी है, जिसके बारे में कानूनी दृष्टि से यह कहा जा सकता है कि वह एक ऐसा नियम है, जिसके अनुरूप दूसरे सभी साधारण कानून अवश्य होने चाहिए। इस उच्च

श्रेणी के कानून में औपचारिक संशोधन एक विशेष और पर्याप्त बलवती प्रक्रिया द्वारा ही होता है।

इस उच्चतर श्रेणी के 'सांविधानिक कानून' में ऐसी व्यवस्थाएँ सम्मिलित हैं, जिनसे अमरीकी शासन-प्रणाली को अनेक विशिष्टताएँ प्राप्त हुई हैं। सबसे पहले, इससे स्वतंत्रता का क्षेत्र निश्चित हुआ है। यह एक ऐसा क्षेत्र है, जिसमें कोई भी सरकार कानूनी रूप से हस्तक्षेप नहीं कर सकती। स्वतंत्रता का क्षेत्र निश्चित करनेवाली धाराओं की यद्यपि कोई व्याख्या मौजूद नहीं है, फिर भी इससे उनका महत्त्व कम नहीं होता। आमतौर से, इन धाराओं में उन व्यक्तिगत अधिकारों की औपचारिक रूप से रक्षा करने का यथासम्भव प्रयास किया गया है जो न्यायसंगत एवं स्वतंत्र समाज की, इतिहास की दृष्टि में, कसौटियाँ हैं—जैसे कि भाषण की स्वतंत्रता, धर्म की स्वतंत्रता, व्यक्तिगत स्वातंत्र्य, कानून के उचित आधार बिना मनमाने ढंग से सम्पत्ति से वंचित न किये जाने की स्वतंत्रता, अनुचित तलाशी और जब्ती न होने की स्वतंत्रता। कुछ समय तक ऐसी धारणा थी कि व्यावसायिक अध्यवसाय भी इसी स्वतंत्रता के क्षेत्र में सम्मिलित है, परन्तु इस धारणा में अत्यधिक परिवर्त्तन कर दिया गया है। इस समय तो जातिगत भेदभाव और विध्वंसात्मक गतिविधियों का सामना करने के क्षेत्र तक ही अप्रतिबन्धित कानूनों के सम्बन्ध में विचार-विमर्श होता है। जातिगत भेदभाव बना रहे या उसे निषिद्ध किया जाय, विध्वंसात्मक कार्यवाहियों के लिए खतरनाक परम्पराएँ न बनने देना और साथ ही साथ जो लोग प्रजातंत्र को नष्ट करना चाहते हों, उनके द्वारा प्रजातांत्रिक सुविधाओं के उपयोग को सीमित करने के लिए सरकार को अधिकार देना—ये सरकारी कार्यवाही के अप्रतिबन्धित और प्रतिबन्धित क्षेत्र हैं।

दूसरी बात यह है कि संघीय सिद्धान्त संविधान पर आधारित है। सांविधानिक कानून में अनुमोदित सरकारी कार्यवाही के क्षेत्र अलग-अलग कर दिये गये हैं। वे तीन भागों में विभाजित हैं। एक केवल राष्ट्र के लिए, दूसरा केवल राज्यों के लिए और तीसरा दोनों के लिए। कानूनी दृष्टि से यह उस प्रणाली से बिलकुल भिन्न है, जिसके अनुसार ब्रिटेन में संसद् स्थानीय प्राधिकारियों को अधिकार समर्पण करती है और फिर ये अधिकार जितनी आसानी से समर्पित किये जाते हैं, उतनी ही आसानी से ये खारिज भी हो जाते हैं।

तीसरी बात यह है कि संविधान राष्ट्रीय सरकार के यंत्र का निर्माण करता है। इसका यह अर्थ है कि संविधान प्रमुख अधिकारियों और संस्थाओं का

नामोल्लेख करता है, उनके चयन के तरीके निश्चित करता है और उनके अधिकारों एवं कर्त्तव्यों का निर्धारण करता है। यह व्यवस्था परस्पर विरोधी प्रतीत होने वाले दो सिद्धान्तों के आधार पर की गयी है। वे ये हैं:—अधिकारों का पृथक्करण (विधानमण्डलीय, प्रशासनीय तथा न्यायीन क्षेत्रों में) और मर्यादाएँ तथा संतुलन—विशेषतः प्रशासनिक और विधान-निर्मात्री दोनों शाखाओं को ऐसे अधिकार प्रदान करना, जिन्हें दूसरों को देना अधिक तर्क-संगत प्रतीत होता। अमरीकी शासन-प्रणाली के ये दो ऐसे सिद्धान्त हैं, जिनकी बहुत कड़ी आलोचना होती है और जिनके विभिन्न पहलुओं को समझना अत्यन्त दुरूह है। इन्हीं की वजह से बार-बार भ्रम पैदा होता है और संघर्ष भी, क्योंकि इनमें एक ऐसी बात है, जो तर्क-संगत नहीं है। उसके परिणामस्वरूप राष्ट्रपति और कांग्रेस के सम्बन्धों में, व्यक्तित्वों के विषय में और बाहर की घटनाओं के बारे में भी बड़ा भारी अन्तर पैदा हो गया है। संधियाँ करने के लिए जो विशेष प्रावधान हैं, उनसे तो और अधिक जटिलता पैदा होती है।

यद्यपि स्वयं संविधान में इस सम्बन्ध में कुछ भी नहीं कहा गया है, तथापि आज के हम लोगों के समक्ष यह बात स्पष्ट है कि जिस प्रकार का कानून-समूह संविधान है, उस प्रकार के कानून-समूह में एक व्याख्याता की व्यवस्था और मांग की गयी थी अथवा उसका फलितार्थ ऐसा था। यह काम सर्वोच्च न्यायालय ने अपने ऊपर ले लिया है। सरकार को क्या करना चाहिए या क्या नहीं करना चाहिए; राष्ट्र या राज्यों के लिए किस बात की अनुमति है या अनुमति नहीं है, कांग्रेस या राष्ट्रपति के लिए कौनसा कार्य उचित है या उचित नहीं है, इन बातों के सम्बन्ध में अब सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय माने जाते हैं। इसीलिए अमरीकी शासन-प्रणाली का अध्ययन करनेवाले 'छात्र' सर्वोच्च न्यायालय के 'मामलों' पर ध्यान देते हैं।

इतना होते हुए भी औपचारिक संविधान केवल आंशिक अथवा अप्रत्यक्ष रूप से ही अमरीकी प्रणाली की अधिकांश बातों का जनक है। इसमें 'अलिखित संविधान', इसकी परम्पराओं और प्रथाओं ने मुख्य रूप से काम किया है। प्रथाओं के कारण अधिकारों का पृथक्करण, मर्यादाएँ और संतुलन एक दूसरे ही ढाँचे में, जिसे हम पारस्परिक उत्तरदायित्व की स्थिति कहेंगे, ढल गये हैं। यह एक ऐसी स्थिति है, जिसमें एक शाखा अपने अधिकारों का जो निश्चयात्मक प्रयोग करती है, उसका दूसरी शाखा की दृष्टि में, जो सांविधानिक रूप से उसके बराबर है, उचित होना आवश्यक है।

इसके बाद भी संस्थाओं के मध्य और भौगोलिक रूप से अधिकारों का वितरण जिस जटिल ढंग से होता है, उसके परिणामस्वरूप व्यवहार में अनेक ऐसी प्रथाएँ बन जाती हैं, जो एक साथ मिलकर "एकमत शासन" की सृष्टि करती हैं। इसका यह अर्थ है कि सार्वजनिक नीति में साधारण रूप से उसी हालत में बड़े-बड़े परिवर्तन होते हैं, जब उनके लिए प्रत्येक मुख्य भौगोलिक इकाई के और प्रत्येक मुख्य आर्थिक गुट के, जिनमें राष्ट्र बंटा हुआ है, ठोस तत्त्वों का समर्थन प्राप्त हो। इससे राष्ट्रीय धरातल पर सरकार में कट्टरता आती है, लेकिन राज्यों की प्रयोग-स्वतंत्रता से यह कम हो जाती है।

संविधान में राजनीतिक दल का जिक्र नहीं है। फिर भी राजनीतिक दल महान् संगठनकर्त्ता सिद्ध हुआ है। राजनीतिक दल ही प्रशासन का गठन करता है। इसके अतिरिक्त यह अधिकांश विधानमण्डलों और खासकर कांग्रेस का संगठन करता है। विधानमण्डल और प्रशासन विभाग के सम्बन्धों को संगठित करने में राजनीतिक दल का काफी हाथ रहता है। पदाधिकारियों के चुनाव के लिए भी राजनीतिक दल मतदाताओं को संगठित करने का काम करता है। फिर भी, लिखित संविधान में उसका उल्लेख तक नहीं है।

यदि ब्रिटेन के तथा दूसरे लोग, जो विभिन्न कानूनों के क्रम एवं लिखित संविधान के आदी नहीं है, अपने-आपसे यह प्रश्न करें कि क्या उनके यहाँ भी कतिपय ऐसे स्थायी सिद्धान्त और कतिपय ऐसी संस्थाएँ नहीं है, जिनमें वे सरलतापूर्वक परिवर्त्तन नहीं कर सकते, तो अमरीका के लिखित संविधान के कार्य को वे अधिक अच्छी तरह समझ सकेंगे। क्या ब्रिटेन राजतंत्र-प्रणाली को छोड़ देगा? क्या वह अपने 'कामन ला' के बदले 'कोड नेपोलियन' अपनायेगा? क्या वह इच्छापूर्वक संसद की अवधि में, राष्ट्रीय संकट की परिस्थितियों को छोड़कर, वृद्धि करने पर सहमति प्रकट करेगा? क्या वह संसद द्वारा स्वीकृत ऐसे कानून को 'सांविधानिक' मानेगा, जिसके द्वारा सत्तारूढ़ दल के सिवा दूसरे किसी भी दल को आम चुनावों के लिए अपने उम्मीदवार नामजद करने की मनाही हो? यह सब क्यों नहीं होता? यदि अमरीका के लोग इन सब बातों को अक्षरबद्ध करें और उनको असाधारण संरक्षण का आवरण देना बुद्धिमत्तापूर्ण समझें, तो इसका परिणाम प्रायः वैसा ही होगा, जैसा ब्रिटेन जैसे राष्ट्र में होता है, जहाँ संविधानवाद और कानून का शासन भी अधिक मूल अर्थ में जीवन-धारा है। संरक्षणों के लिए चुनी गयी संस्थाओं में अन्तर हो सकता है और ब्रिटेन और अमरीका में ऐसी संस्थाओं में अन्तर मौजूद भी है। उदाहरण

के लिए अमरीका जैसे संघीय राज्य में औपचारिक संरक्षणों के लिहाज से स्थानीय संस्थाओं की शक्ति अधिक हो सकती है; फिर भी प्रथाओं के लिए गुंजाइश बनी हुई है और दोनों राष्ट्रों में प्रथाओं के कारण परिवर्त्तन भी होते हैं—ये प्रथाएँ परिवर्त्तनशील युग की आवश्यकताओं के कारण बनी हैं। अमरीकी संविधान एक व्यापक ढाँचे जैसा है, जैसे कि एक विशाल भवन के फौलादी शहतीर। इसके विवरण हमेशा बदलते रहते हैं। इसी तरह बहुत-से महान् तत्त्वों में भी परिवर्त्तन होते रहते हैं; परंतु बहुत धीरे-धीरे। यद्यपि सारा का सारा ढाँचा अभी भी ज्यादातर वैसा ही बना है जबकि अंध महासागर तट (पूर्व तटीय) स्थित कम आबादी वाले अलग-अलग राज्यों के समूह से यह राष्ट्र निकलकर अब एक विश्वशक्ति बन गया है।

इसके अलावा ब्रिटेन और अमरीका एवं अन्य सभी बड़े औद्योगिक राष्ट्रों में वर्तमान युग की कुछ प्रक्रियाएँ एक समान हैं। सभी को एक दूसरे की तरह अपने-अपने लक्ष्य निर्धारित करने पड़ते हैं और लक्ष्य चुनने का यह काम नेतृत्व तथा जनता की राय का मिला-जुला परिणाम होता है। इन लक्ष्यों को पूरा करने के लिए तौर-तरीकों की योजना बनाने के हेतु प्रकाशन की मांग बढ़ती जाती है—एक ऐसा तौर-तरीका, जिसकी हलचल अधिकांशतः अर्थ-व्यवस्था में निरंतर हस्तक्षेप से सरोकार रखती है। ये ही वे सामान्य प्रक्रियाएँ हैं, जो समान नाम अथवा कानूनी आधार रखने वाली संस्थाओं से भी अधिक सरकारों के मध्य तुलनाओं की कुंजी हैं।

अमरीकी शासन-प्रणाली के सम्बन्ध में बहु प्रचारित संघर्षों, निराशाओं तथा ऊपर की बेतुकी बातों से किसी को भी गुमराह होकर यह समझ नहीं लेना चाहिए कि अमरीका के संविधान के गुण कम महत्त्व के हैं। वास्तव में दूसरे संविधानों की तुलना में अमरीकी संविधान की धाराएँ, इस प्रकार के कम सौभाग्यपूर्ण पहलुओं को अधिक स्पष्ट बना देती हैं। इसके गुणों को समझने के लिए बहुत ही पैनी दृष्टि की आवश्यकता है। ये अधिक सूक्ष्म और अधिक भ्रामक हैं। दीर्घकालीन परिणाम ही यह बतायेंगे कि ये तत्त्व काफी व्यापक रूप से और अत्यधिक मात्रा में इसमें मौजूद हैं। यह संविधान १६० से भी अधिक वर्षों से चल रहा है और उसमें अधिक हेरफेर नहीं हुआ है। यह संविधान दूसरे सभी प्रचलित लिखित संविधानों से पुराना है। इस संविधान के अन्तर्गत और अंशतः इसी की वजह से एक मिश्र तथा अनेक जातीय अधीर जनता ने एक महाद्वीप का विकास किया; एक राष्ट्र का निर्माण किया और अपने जीवन-

स्तर को इतना ऊँचा उठाया कि विश्व में अब तक उतना ऊँचा जीवनस्तर ही कायम नहीं हो सका और अन्य किसी भी जाति की अपेक्षा उसने आम जनता को शैक्षणिक और आर्थिक दृष्टि से अधिक अवसर सुलभ कराये हैं; व्यक्तित्व विकास परक बुनियादी एवं महत्त्वपूर्ण स्वतंत्रताओं की रक्षा की है; साम्राज्यवाद का परित्याग किया है; मुख्य युद्धों में सफलतापूर्वक भाग लिया है और आज उसने ऐसा आन्तर्राष्ट्रीय नेतृत्व और आन्तर्राष्ट्रीय दायित्व ग्रहण किये हैं, जिनकी इतिहास में दूसरी कोई मिसाल नहीं।

·२·

लिखित संविधान

अमरीका का १७८९ का संविधान अपने युग की उपज था। इसके राजनीतिक सिद्धान्त १८ वीं सदी के थे। इसकी धाराएँ इसके निर्माताओं के अनुभव की देन थीं।

उस युग के जानकारों को मालूम है कि किस हद तक लॉके के विचार सर्वमान्य हो गये थे। इसके अनुसार सरकार का कार्यक्षेत्र सीमित होना चाहिए। यह उस समझौते जैसा है, जो स्वेच्छा से किया जाता है, परन्तु कुछ खास स्थितियों में खारिज भी हो सकता है। प्राकृतिक अधिकार सर्वोपरि होते हैं, जिनका संरक्षण किया जाना चाहिए, हनन नहीं। लॉके के मत में जबकि अधिकारों का पृथक्करण एक सिद्धान्त था, मांतेस्क्यू ने उसे अधिक स्पष्ट एवं व्यापक बना दिया था तथा उसका परिष्कार कर दिया था और अमरीकी मांतेस्क्यू के तर्कों की अत्यधिक सराहना करते थे। इसलिए जब नया संविधान बननेवाला था, तब स्पष्ट था कि इसका आधार तिपाया होगा यानी विधानमण्डलीय, प्रशासनीय एवं न्यायीन। तेरह उपनिवेश तो इससे बिलकुल ही परिचित थे, क्योंकि वहाँ शाही या स्वत्वाधिकारी गवर्नर, उनके स्थानीय निर्वाचित विधान-मण्डल और अदालतों की देखरेख में इंग्लैण्ड के सामान्य कानून थे। क्रांतिकारी युद्ध के समय अथवा उसके बाद निर्मित होनेवाले राज्यीय संविधानों की भी, कम से कम शब्दावली की दृष्टि से, यही विशिष्टता थी, यद्यपि ये संविधान सामान्यतः औपनिवेशिक युगों के विदेशी गवर्नरों के विरुद्ध प्रतिक्रिया को प्रतिबिम्बित करते थे। उन्होंने यह कार्य अपने विधानमंडलों को सर्वोच्च बनाकर किया और इसके परिणामस्वरूप जो अतिशयताएँ हुईं, उन्होंने १७८७ के सम्मेलन के लिए एक प्रत्यक्ष सीख का काम दिया। इसके अतिरिक्त इन राज्यीय संविधानों में से बहुत से संविधानों में 'अधिकार घोषणापत्र' थे और कई राज्योंने तो संघीय संविधान की पुष्टि करने से तब तक इनकार कर दिया, जब तक उन्हें यह आश्वासन नहीं मिल गया कि मूल प्रारूप में संशोधन कर, उसमें इस प्रकार के औपचारिक संरक्षणों का समावेश किया जायगा।

सिद्धान्त के साथ प्रचलित प्रथा का संयोग हुआ और ऐसा प्रतीत होता है कि दो सदनों की प्रथा को ग्रहण कर लिया गया, यद्यपि कतिपय राज्यों में एक ही सदनवाले विधानमंडल थे। दो सदनों की प्रणाली स्वीकार करने से यह लाभ जरूर हुआ कि कुछ बातों को समझौतावादी तरीकों से अपनाने का स्वाभाविक एवं लाभप्रद रास्ता निकल आया।

वैसे ही अनेक अत्यन्त व्यावहारिक सुविधाएँ भी इसमें सोच कर जोड़ दी गयीं, जिनका उद्देश्य यह था कि अमरीका वास्तव में एक राष्ट्र बने, न कि ढीला गणराज्य। सर्वप्रथम इस शिशु राष्ट्र का शासन तथाकथित 'गणराज्य के अनुच्छेदपत्र' † के अन्तर्गत चलता था। यह 'अनुच्छेद पत्र' एक अव्यवस्थित अभिलेख था, जिसकी सम्पुष्टि १७८१ में हुई। मुख्यतः इसने 'कांटिनेंटल कांग्रेस' (महादेशीय संसद) की रचना की, जिसे शासन के अत्यन्त सीमित अधिकार प्रदान किये गये। इसके सदस्य एक तरह से राज्यीय सरकारों द्वारा चुने गये दूत मात्र थे और उनका चुनाव प्रत्यक्ष रूप से नहीं होता था। १७८० के मध्य में १३ राज्यों और उनकी कांटिनेंटल कांग्रेस की आँखें महासंघ की स्वाभाविक समस्याओं की ओर खुलीं। इस कांग्रेस को जो अल्प सत्ता प्राप्त थी, उसका प्रयोग करने के लिए भी उसे सीमित अधिकार ही प्राप्त थे। उसे स्वतंत्र रूप से कर लगाने का अधिकार नहीं था और वह राज्यों के नाम पर कूते गये अनुदानों पर अपने राजस्व के लिए निर्भर थी। इनमें से कुछ राज्यों पर बहुत ही ज्यादा रकम बकाया हो गयी थी। कागजी मुद्रा चला कर इसने अपने घाटे को पूरा करने की कोशिश की, परन्तु उस मुद्रा का मूल्य शीघ्रता-पूर्वक खत्म हो गया। बहुत-से राज्यों के दिवालिया बनने की नौबत आ ही गयी थी, हालाँकि अन्य राज्यों की स्थिति काफी अच्छी थी और वे राष्ट्रीय ऋण का अपना हिस्सा देने को तैयार थे। चूँकि राज्यों ने एक दूसरे के विरुद्ध तटकर एवं अन्य प्रतिबंध लगा दिये थे, इसलिए राज्यों के बीच व्यापार तथा वाणिज्य को बहुत अधिक नुकसान पहुँचता था, हालाँकि अर्थतंत्र कुल मिला कर प्रगति ही कर रहा था। विदेशों में भी प्रतिष्ठा कुछ खास नहीं थी। मुद्रास्फीति और अन्य प्रकार के उग्रतावाद सम्पत्ति के लिए खतरे के समान थे, क्योंकि ऋणों के भुगतान से इनकार कर दिया जाता था या ऋण रद्द कर दिये जाते थे। महासंघ की कल्पना के समर्थकों, जो साधारण सुधारों के बाद

---

* Bills of Right.   † Articles of Confederation.

वर्तमान ढाँचे के अन्तर्गत काम करना चाहते थे और 'राष्ट्रवादियों' के बीच, जो आमूल परिवर्त्तन के समाधान के लिए प्रयत्नशील थे, तीव्र मतभेद था। यह सारी स्थिति किसी भी तरह से अधिक खराब नहीं थी, किन्तु मतभेद की रेखाएँ खिंच ही गयी थीं।

ऐसी पृष्ठभूमि में वर्जीनिया राज्य के नेतृत्व में कतिपय राज्यों के प्रतिनिधियों की एक बैठक एन्नापोलिस में हुई, जिसमें कतिपय वाणिज्य-समझौते किये गये। तदनंतर उन्होंने इस प्रश्न पर विचार करने के लिए कि 'महामंत्रीय अनुच्छेद पत्र' में कौन-से संशोधन वांछनीय हैं, १७८७ में फिलाडेल्फिया में एक सम्मेलन का आयोजन करने के लिए कांटिनेंटल कांग्रेस (महादेशीय संसद) को प्रेरित किया।

अब स्वतंत्रता के घोषणापत्र के उग्रतावाद को दबा दिया गया और फिलाडेल्फिया के सम्मेलन की व्याख्या सम्पत्ति के लिए विवेकहीन लोकप्रिय प्रजातंत्रों द्वारा उत्पन्न संकट के विरुद्ध कुलीनतंत्र एवं सम्पत्ति को संरक्षण प्रदान करने के उद्देश्य से एकत्र हुए सम्पत्ति-स्वामियों के एक सम्मेलन के रूप में की गयी है। यह सच है कि यह सम्मेलन ऐसा ही था, परन्तु यह इससे भी अधिक महत्त्वपूर्ण था। इसके सदस्यों में ऐसे व्यक्तियों की कमी नहीं थी, जो शक्तिशाली और महान् राष्ट्र का निर्माण करना चाहते थे तथा जिन्होंने उस दिशा में निरंतर प्रयत्न भी किये।

यद्यपि सम्मेलन में उन राजनीतिक सिद्धान्तों के बारे में, जिनका पालन करना था तथा उन उद्देश्यों के बारे में भी, जिन्हें प्राप्त करना था, काफी हद तक सामान्य एवं प्रच्छन्न मतैक्य हो गया था तथापि शीघ्र ही सम्मेलन में छोटे और बड़े राज्यों के मध्य में एक बड़ी फूट पड़ गयी, जो अत्यन्त व्यावहारिक थी। सफलता अथवा विफलता इस संघर्ष की समाप्ति पर निर्भर करती थी। इसके फलस्वरूप जो समझौता हुआ, उसके प्रमुख तत्त्वों में से एक ही तत्त्व ऐसा है, जिसमें आज भी किसी प्रकार का संशोधन नहीं हुआ। इसका सम्बन्ध प्रतिनिधि सभा और सीनेट के गठन से है। उस समझौते के अन्तर्गत प्रतिनिधि सभा (लोक-सभा) का निर्माण जनसंख्या के आधार पर और सीनेट (राज्य-सभा) का निर्माण प्रत्येक राज्य से दो प्रतिनिधियों को लेकर किया जाने वाला था।

नये संविधान की पुष्टि राज्यों के सम्भवतः 'ईर्ष्यालु' विधान मण्डलों द्वारा नहीं, बल्कि इस काम के लिए बुलाये जाने वाले राज्यीय सम्मेलनों द्वारा होनी थी। नौ राज्यों द्वारा संविधान की पुष्टि हो जाने पर वह लागू होने वाला था।

संशोधन करने का काम बहुत ही कठिन बना दिया गया। संशोधन-सम्बन्धी अनुच्छेद का उद्धरण यहाँ हम प्रस्तुत करते हैं :—

"जब कभी दोनों सदनों के दो तिहाई सदस्य संविधान में संशोधन करना आवश्यक समझेंगे, तब कांग्रेस इस संविधान में संशोधन करने के प्रस्ताव प्रस्तुत करेगी अथवा अनेक राज्यों में से दो तिहाई राज्यों के विधान-मंडलों की प्रार्थनापर संशोधनों का प्रस्ताव उपस्थित करने के लिए एक सम्मेलन का आयोजन करेगी। जब अनेक राज्यों में तीन चौथाई राज्यों के विधान-मण्डलों अथवा तीन चौथाई राज्यों में आयोजित सम्मेलनों द्वारा इन संशोधनों की पुष्टि हो जाय, क्योंकि कांग्रेस पुष्टीकरण के लिए इनमें से एक या दूसरी पद्धति का प्रस्ताव कर सकती है, तब ये संशोधन समस्त कार्यों और उद्देश्यों के लिए इस संविधान के अंग के रूप में वैध होंगे।"

केवल एक अपवाद† को छोड़कर, अब तक संशोधन के लिए जो पद्धति अपनायी गयी है, वह यह है कि कांग्रेस दो तिहाई मत से यह कार्यवाही करती है और प्रस्तावित संशोधनों को राज्यीय विधान मण्डलों के समक्ष प्रस्तुत करती है। इस लिए इसे संशोधन की सामान्य पद्धति कहा जा सकता है।

अबतक जो कुछ बताया गया है, उसके अतिरिक्त संविधान में ऐसे प्रावधान भी हैं, जिनके अनुसार सार्वजनिक कानूनों को मान्यता देने, अपराधी को लौटाने तथा भगोड़े गुलामों जैसे विषयों में अन्तरराज्यीय पारस्परिक भावना और सहयोग आवश्यक है। इसके अलावा नये राज्यों के प्रवेश और पहले के शासन के ऋणों को मान्य करने से सम्बन्धित प्रावधान भी उसमें सम्मिलित हैं।

संविधान के सम्बन्ध में इतिहास ने क्या किया है?

संविधान के रूप में समय ने बहुत कम परिवर्तन किये हैं। इसकी धाराओं के चार पंचम भाग में कोई औपचारिक परिवर्तन नहीं हुआ है। फिर भी, सरकार के अधिकांश भाग के स्वर और स्वरूप में धीरे-धीरे, परन्तु निर्णायक राजनीतिक विकास हुआ। यह विकास परम्पराओं, रूढ़ियों, अदालती निर्णयों एवं कुछ औपचारिक संशोधनों से ही हुआ। इनमें से बहुत-सी बातों एवं परिवर्तनों पर हम अगले अध्यायों में अच्छी तरह से प्रकाश डालेंगे, परन्तु इन अध्यायों में कुछ बातें अधिक सामान्य रूप में ही सर्वोत्तम रीति से बतायी जा सकती हैं।

संविधान के मूल रूप में कार्यपालिका-शाखा के संगठन का निर्माण

† The Twenty-first Amendment (1933)

करनेवाली सत्ता की स्थिति के सम्बन्ध में कुछ नहीं कहा गया है। ब्रिटेन में इसे मंत्रिमंडल का कार्यक्षेत्र माना गया है। अमरीका में पहले ही यह परम्परा बन गयी थी कि यह सत्ता कांग्रेस के हाथों में है।

संविधान इस सम्बन्ध में भी मौन था कि कौन-सी संस्था इस प्रश्न पर निर्णय कर सकती है कि प्रशासन विभाग अथवा संसद (कांग्रेस) या किसी राज्य का अमुक कार्य अवैधानिक है अथवा नहीं अर्थात् संविधान के किसी अनुच्छेद के विपरीत है अथवा नहीं। सम्मेलन के कतिपय प्रतिनिधियों के लेखों एवं विचारों के आधार पर यह मत व्यक्त किया गया है कि सम्मेलन की धारणा थी कि यह अधिकार निःसंदेह सर्वोच्च न्यायालय का है। जो कुछ भी हो, १८०३ में मैरबरी बनाम मैडिसन के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने उस अधिकार पर विशेष बल दिया और यद्यपि कुछ वर्षों तक अन्यान्यों के अतिरिक्त स्वयं राष्ट्रपति जैकसन ने उसे पूरी तरह से स्वीकार नहीं किया, तथापि आज यह पक्के तौर से माना जा सकता है कि यह बात सांविधानिक रूढ़ि बन गयी है।

अमरीका के नागरिक आज जिस प्रकार अपने राष्ट्रपति को चुनते हैं, वह अमरीका के संस्थापकों की नजरों में बिलकुल नयी बात होगी। संविधान ने प्रत्येक राज्यीय विधान-मंडल को राज्यों के सीनेटरों एवं प्रतिनिधियों की संख्या के आधार पर 'निर्वाचकों' की इच्छा की अभिव्यक्ति का एक तरीका ढूँढ़ निकालने का उत्तरदायित्व प्रदान किया था। इन निर्वाचकों को दो व्यक्तियों के लिए मत देने का अधिकार प्रदान किया गया था, जिनमें से कमसे कम एक व्यक्ति स्वयं उनके राज्य का निवासी न हो। तत्पश्चात् मतों को गणना के लिए संघीय सरकार की राजधानी में भेज दिया जाता था। उन दोनों में से जिस व्यक्ति को निर्वाचकों का बहुमत मिलता था, उसे राष्ट्रपति के रूप में नामजद किया जाता था। इसके बाद जिसे कम मत प्राप्त हुए हों, उसे उपराष्ट्रपति बना दिया जाता था। ऐसे चुनाव में यदि किसी भी व्यक्ति को बहुमत प्राप्त नहीं होता था, तो हाउस आफ रिप्रिजेंटेटिव (प्रतिनिधि सभा) को राज्यों के क्रम से मतदान करके एवं बहुमत से सबसे ज्यादा मत प्राप्त करने वाले ५ व्यक्तियों में से राष्ट्रपति का चुनाव करना होता था। १८०४ में संविधान में एक औपचारिक संशोधन किया गया, जिसके अनुसार उपराष्ट्रपति के चुनाव के लिए निर्वाचकों को अलग से मतदान करने की व्यवस्था की गयी और यदि प्रतिनिधि सभा में राष्ट्रपति का चुनाव करने की नौबत आये, तो इस पद के योग्य व्यक्तियों की संख्या सब से अधिक मत प्राप्त तीन व्यक्तियों तक घटा दी

गयी थी। जान क्विंसी अदाम्स नामक एक राष्ट्रपति इसी प्रकार चुने गये थे, हालाँकि वास्तव में सब से ज्यादा निर्वाचक मत जैकसन को मिले थे। राष्ट्रपति की मृत्यु के पश्चात् बहुत-से उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति भी बन गये थे।

इसके अलावा संविधान में राजनीतिक दलों के विकास, नामजदगी के लिए होनेवाले उनके सम्मेलनों, चुनाव के पहले होने वाले प्रचार-अभियानों, विशेष व्यक्ति को मत देने सम्बन्धी अग्रिम वचन इत्यादि बातों को स्थान प्राप्त नहीं है; परन्तु ये सब बातें रूढ़ियों और संविधान के अन्तर्गत बनाये गये राज्यीय तथा संघीय क़ानूनों पर ही आधारित हैं।

अमरीका के संविधान के अन्य भी बड़े-बड़े पहलू हैं, जैसे कि प्रशासन विभाग के कथित 'निहित' अधिकारों का विस्तार कर संविधान की कमी को पूरा करना; राज्यों के मूल्य पर राष्ट्र की अभिवृद्धि तथा अभ्युत्थान, विधानमण्डल और प्रशासन विभाग के बहुरंगी सम्बन्ध इत्यादि, परन्तु इन पर बाद के अध्यायों में अच्छी तरह से विचार किया गया है।

यहाँ दो दूसरी सांविधानिक प्रवृत्तियों पर भी संक्षेप में विचार व्यक्त करना बहुत ही जरूरी है। विगत सवा शताब्दियों में ब्रिटेन के इतिहास में मताधिकार का जो विस्तार और परिष्कार हुआ, वही अमरीका में भी हुआ, यद्यपि अमरीका में यह सब कुछ बहुत पहले ही हो गया था। वास्तव में प्रतिनिधि सभा के सदस्यों के चुनाव के सिलसिले में मतदान की योग्यता निश्चित करने की जिम्मेदारी संविधान ने राज्यीय विधान मण्डलों को सौंप दी थी; लेकिन इसके साथ यह शर्त थी कि प्रतिनिधि सभा के सदस्यों के चुनाव राज्य विधानमंडलों की अधिकांश विभिन्न शाखाओं के लिए होने वाले चुनाव की तरह ही होंगे। इसके अतिरिक्त सीनेट के सदस्यों का भी चुनाव राज्यीय विधानमण्डलों को ही करना था। राष्ट्रपति पद के निर्वाचक 'राज्यीय विधान मण्डल के निर्देश के अनुसार' चुने जाते थे। १८७९ तक भी मताधिकार के लिए सम्पत्ति विषयक योग्यताएँ सामान्य थीं। इसी कारण मतदान के अधिकारी एवं योग्य गोरे पुरुष मतदाताओं की संख्या बहुत ही कम थी। फिर भी, १८५० तक गोरे वयस्क पुरुषों को मताधिकार की जायदाद विषयक योग्यता से छूट मिल गयी थी। गृहयुद्ध के बाद संविधान में जो संशोधन किये गये, उनके फलस्वरूप हब्शियों को भी मतदान के ऐसे ही अधिकार दिये गये, हालाँकि इसके साथ आने वाली अतिशयताओं और अन्तर्निहित आर्थिक तथा सामाजिक कारणों से ऐसी प्रतिक्रियाएँ पैदा हुईं कि

१९०० तक दक्षिण में शैक्षणिक कर अदायगी और अन्य योग्यताओं सम्बन्धी प्रतिबंध लग जाने के कारण अधिकांश हब्शी मताधिकार से वंचित हो गये।

पिछले २० या ३० वर्षों में यह प्रवृत्ति काफी पलट गयी है और आज दक्षिणी हब्शियों के विभिन्न तथा बहुधा काफी वर्ग मतदान करते है। १८६९ में व्योमिंग में राज्यव्यापी रूप से महिलाओं के मताधिकार का श्रीगणेश हुआ था, हालाँकि बीसवीं सदी तक इस दिशा में कुछ खास प्रगति नहीं हुई। तत्पश्चात् यह द्रुत गति से बढ़ा और १९२० में संविधान में हुए उन्नीसवें संशोधन के अन्तर्गत राष्ट्रव्यापी बना दिया गया। केवल जार्जिया ही ऐसा राज्य है, जिसने मताधिकार की आयु कम करके १८ वर्ष निश्चित की। १९१२ में सत्रहवें संशोधन द्वारा राज्यीय विधान मण्डलों को सीनेटरों के चुनाव की जिम्मेदारी से मुक्त कर दिया गया और यह काम मतदाताओं को सौंपा गया।

ब्रिटेन की तरह अमरीका ने भी १९ वीं सदी के उत्तरार्द्ध में सरकार को आर्थिक और सामाजिक कार्य सौंपा, किन्तु सीमित रूप में ही। इस बारे में संविधान में मूलतः जो अधिकार प्रदान किया गया था, वह अन्ततोगत्वा इस दिशा में क्रांति लाने के लिए पर्याप्त सिद्ध हुआ; परन्तु जहाँ तक सरकारी कार्यक्षेत्र का सम्बन्ध है, २०वीं सदी के प्रारम्भ के आसपास राज्यों और राष्ट्र, दोनों में न्यायिक व्याख्या का कानून-निर्माण के उद्देश्य से बहुत पीछे रहना प्रारम्भ हो गया था। विशेषतः सर्वोच्च न्यायालय ने १८६५ के बाद मध्य की दशाब्दियों में उदारवाद के कुछ प्रमाणों को देखकर 'वाणिज्य धाराओं' की व्याख्या में और पांचवें तथा चौदहवें संशोधनों में, जिनमें यह कहा गया था कि 'बिना उचित कानूनी प्रक्रिया के' किसी भी व्यक्ति को उसकी सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जायगा, अपने परवर्ती, अधिक अनुदार आर्थिक सिद्धान्त को समाविष्ट कर दिया। इस तरह इसने राज्यीय विधान मण्डलो के बहुत-से कानून अवैध कर दिये, जिसके फलस्वरूप व्यवसाय के कानून और ज्यादा सख्त नजर आने लगे। राष्ट्र के अधिकार सीमित हो गये। इसके अलावा विदेशी राष्ट्रों के साथ और कई राज्यों के बीच वाणिज्य को नियमित करने के बारे में कांग्रेस के अधिकार का बहुत ही संकीर्ण अर्थ लगाया गया और कांग्रेस ने इसे नियमित करने के लिए जो प्रयास किया, वह बहुत हद तक कुण्ठित हो गया। परन्तु बात यहीं खत्म नहीं हुई। नियमन से मुक्त अर्थात् स्वच्छंद निजी अध्यवसाय की बुराइयों के बारे में अधिक सतर्कता पैदा हुई और सामाजिक सद्विवेक का भी आविर्भाव हुआ। केवल राष्ट्रपति, संसद

(कांग्रेस) और राज्य ही नहीं, बल्कि सर्वोच्च न्यायालय भी उपर्युक्त दो बातों से वश में आ गये। थियोडर रूजवेल्ट और विल्सन के शासनकाल में सरकारी कार्यवाहियों के क्षेत्र में जो धीरे-धीरे वृद्धि होती जा रही थी, उसने १९३० में मंदी की विकट समस्याओं के समय विराट् रूप धारण कर लिया था। वेतन, बीमा, मूल्य और यहाँ तक कि अन्तरराज्यीय व्यापार पर दूर से 'प्रभाव' डालने वाले सारे व्यापार का नियमन अब स्पष्ट रूप से संघीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में आ गया। राज्यों ने भी ऐसा पाया कि वे भी अदालती बेड़ियों से मुक्त हो गये। यदि ब्रिटेन की तरह अमरीका ने राष्ट्रीयकरण और 'कल्याणकारी राज्य' की दिशा में अग्रसर होना ठीक नहीं समझा, तो इसमें सांविधानिक नहीं, बल्कि राजनीतिक बाधा थी। यह बाधा संयुक्त राज्य अमरीका के दोनों बड़े राजनीतिक दलों के वर्तमान अर्थव्यवस्था से अधिक संतुष्ट होने के कारण उत्पन्न हुई।

यह संविधान, जिसे बहुत-से लेखकों ने एक अनमनीय संविधान बताया है, व्यवहार में आश्चर्यजनक रूप से लचीला सिद्ध हुआ है। इसने अपनी त्रुटियों को दूर करने तथा अपने व्यापक सामान्य प्रावधानों की विस्तृत व्याख्या करने की क्षमता दिखायी है। पहले दस संशोधनों के बाद, जो मूल संविधान के ही अभिन्न अंग थे, इसमें केवल १२ औपचारिक संशोधन हुए हैं। इन १२ में से दो संशोधन (शराबबन्दी विषयक) ऐसे हैं, जिन्होंने वस्तुतः एक दूसरे को रद्द कर दिया। तुलनात्मक दृष्टि से अन्य दो संशोधन भी बहुत ही मामूली थे। एक प्रमुख संशोधन का सम्बन्ध सीनेटरों के लोकप्रिय चुनाव से था। दो संशोधनों से मताधिकार में व्यापक विस्तार हुआ। एक अन्य संशोधन द्वारा संघीय आयकर लगाने का अधिकार प्राप्त हुआ। एक अन्य संशोधन के अन्तर्गत पहले किये गये गुलामों के उद्धार को सांविधानिक स्थिति प्रदान की गयी। हमने चौदहवें संशोधन की 'उचित प्रक्रिया' की धारा के भारी प्रभाव की (जो बहुत कुछ अप्रत्याशित थी) और राष्ट्रपति के चुनाव की पद्धति में परिवर्तन करनेवाले एक संशोधन की चर्चा की है। सबसे हाल में २२ वाँ संशोधन किया गया, जिसके अन्तर्गत यह प्रतिबंध लगाया गया है कि राष्ट्रपति पद के लिए तीसरी बार कोई भी खड़ा नहीं हो सकता। अदालतों की व्याख्याएँ उदार होने के कारण तथा आवश्यकता बताने पर युग की आवश्यकता के अनुसार परिवर्तन करने के लिए न हिचकिचानेवाली संसद (कांग्रेस) की वजह से सामान्य रूप से आवश्यक अतिरिक्त लचीलापन भी आ जाता है। आवश्यकताओं और संकटों का सामना किस प्रकार किया गया,

इसकी चर्चा बाद में की जायगी। ऐतिहासिक रूप से ये आवश्यकताएँ क्या थीं, ये संकट क्या थे, इसका संक्षिप्त वर्णन आवश्यक जान पड़ता है।

पहली कसौटी तो यह थी कि क्या अमरीका वास्तव में एक राष्ट्र बन पायेगा और यदि बना, तो क्या यह राष्ट्र कायम रहेगा? यह संकट सबसे पहला और सबसे बड़ा था और आखिर में उसकी सांविधानिक अस्पष्टताओं तथा उसमें निहित आर्थिक और सामाजिक विरोधों को दूर करने के लिए गृहयुद्ध की आवश्यकता पड़ी, जिसके परिणाम अत्यन्त दुःखद हुए। दूसरी कसौटी भी राजनीतिक स्वरूप की ही थी और वह यह थी कि संसद (कांग्रेस) और खासकर प्रशासन विभाग के अधिकार संकट काल में लचीले एवं विकास की आवश्यकताओं के अनुसार विकास की क्षमता रखते हैं या नहीं। जो राष्ट्रपति सख्त होते थे, वे संकट पैदा हो जाने पर अपने पूरे अधिकारों का प्रयोग कर राष्ट्र को पर्याप्त नेतृत्व प्रदान करते थे। तीसरी कसौटी आर्थिक थी। वह यह थी कि राष्ट्र सार्वजनिक हित के लिए अपने उद्योगों और श्रमिक वर्ग को अनुशासनबद्ध कर सकता है या नहीं? संविधान की वाणिज्य-सम्बन्धी धारा के अर्थ में विस्तार करने की कहानी बहुत लम्बी है, लेकिन वही कहानी पूरे सफल प्रयासों की कहानी है। चौथी कसौटी का सम्बन्ध प्रशासन से था और वह यह थी कि क्या सरकार की बहुविस्तृत गतिविधियों का संचालन कुशलतापूर्वक हो सकता है? स्वतंत्र रूप से चुने गये राष्ट्रपति ने यह तो दिखा ही दिया कि उस सिलसिले में वह आधुनिक सरकारों के सबसे ज्यादा दक्ष यंत्रों में से एक है। पांचवीं कसौटी थी नैतिकता की। क्या सरकार रूपी माध्यम में नयी सामाजिक चेतना को पर्याप्त मानवीय अभिव्यक्ति मिल सकती है? शिक्षा, सामाजिक सेवाएँ तथा जातिगत भेदभाव का धीरे-धीरे उन्मूलन, ये बातें ऐसे सांविधानिक ढाँचे की परिचायिक हैं, जो निर्वाचकों की इच्छाओं की पूर्ति में बाधक बन ही नहीं सका। अन्तिम कसौटी आन्तर्राष्ट्रीय थी। संविधान के अनुसार अमरीका राज-नीतिक साम्राज्यवाद के पथ पर अग्रसर भी हुआ और उस पथ से हट भी गया। द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान में और उसके पश्चात् उसने उन गलतियों को दूर किया, जो उसने प्रथम विश्वयुद्ध के बाद की थीं। इसके अलावा उसने अभूतपूर्व पमाने पर आन्तर्राष्ट्रीय जिम्मेदारियाँ भी लीं।

इन समस्त परिवर्तनों में सर्वोच्च न्यायालय का कार्य ऐसा रहा है, जो अत्यन्त स्पष्ट रूपसे बोधगम्य नहीं है। हाल के न्यायालयों का काम औपचारिक संशोधन की अधिक धीमी गति वाली और अधिक संदेहात्मक प्रक्रिया पर

(कांग्रेस) और राज्य ही नहीं, बल्कि सर्वोच्च न्यायालय भी उपर्युक्त दो बातों से वश में आ गये। थियोडर रूजवेल्ट और विल्सन के शासनकाल में सरकारी कार्यवाहियों के क्षेत्र में जो धीरे-धीरे वृद्धि होती जा रही थी, उसने १९३० में मंदी की विकट समस्याओं के समय विराट् रूप धारण कर लिया था। वेतन, बीमा, मूल्य और यहाँ तक कि अन्तरराज्यीय व्यापार पर दूर से 'प्रभाव' डालने वाले सारे व्यापार का नियमन अब स्पष्ट रूप से संघीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में आ गया। राज्यों ने भी ऐसा पाया कि वे भी अदालती बेड़ियों से मुक्त हो गये। यदि ब्रिटेन की तरह अमरीका ने राष्ट्रीयकरण और 'कल्याणकारी राज्य' की दिशा में अग्रसर होना ठीक नहीं समझा, तो इसमें सांविधानिक नहीं, बल्कि राजनीतिक बाधा थी। यह बाधा संयुक्त राज्य अमरीका के दोनों बड़े राजनीतिक दलों के वर्तमान अर्थव्यवस्था से अधिक संतुष्ट होने के कारण उत्पन्न हुई।

यह संविधान, जिसे बहुत-से लेखकों ने एक अनमनीय संविधान बताया है, व्यवहार में आश्चर्यजनक रूप से लचीला सिद्ध हुआ है। इसने अपनी त्रुटियों को दूर करने तथा अपने व्यापक सामान्य प्रावधानों की विस्तृत व्याख्या करने की क्षमता दिखायी है। पहले दस संशोधनों के बाद, जो मूल संविधान के ही अभिन्न अंग थे, इसमें केवल १२ औपचारिक संशोधन हुए हैं। इन १२ में से दो संशोधन (शराबबन्दी विषयक) ऐसे हैं, जिन्होंने वस्तुतः एक दूसरे को रद्द कर दिया। तुलनात्मक दृष्टि से अन्य दो संशोधन भी बहुत ही मामूली थे। एक प्रमुख संशोधन का सम्बन्ध सीनेटरों के लोकप्रिय चुनाव से था। दो संशोधनों से मताधिकार में व्यापक विस्तार हुआ। एक अन्य संशोधन द्वारा संघीय आयकर लगाने का अधिकार प्राप्त हुआ। एक अन्य संशोधन के अन्तर्गत पहले किये गये गुलामों के उद्धार को सांविधानिक स्थिति प्रदान की गयी। हमने चौदहवें संशोधन की 'उचित प्रक्रिया' की धारा के भारी प्रभाव की (जो बहुत कुछ अप्रत्याशित थी) और राष्ट्रपति के चुनाव की पद्धति में परिवर्तन करनेवाले एक संशोधन की चर्चा की है। सबसे हाल में २२ वाँ संशोधन किया गया, जिसके अन्तर्गत यह प्रतिबंध लगाया गया है कि राष्ट्रपति पद के लिए तीसरी बार कोई भी खड़ा नहीं हो सकता। अदालतों की व्याख्याएँ उदार होने के कारण तथा आवश्यकता बताने पर युग की आवश्यकता के अनुसार परिवर्तन करने के लिए न हिचकिचानेवाली संसद (कांग्रेस) की वजह से सामान्य रूप से आवश्यक अतिरिक्त लचीलापन भी आ जाता है। आवश्यकताओं और संकटों का सामना किस प्रकार किया गया,

इसकी चर्चा बाद में की जायगी। ऐतिहासिक रूप से ये आवश्यकताएँ क्या थीं, ये संकट क्या थे, इसका संक्षिप्त वर्णन आवश्यक जान पड़ता है।

पहली कसौटी तो यह थी कि क्या अमरीका वास्तव में एक राष्ट्र बन पायेगा और यदि बना, तो क्या वह राष्ट्र कायम रहेगा? यह संकट सबसे पहला और सबसे बड़ा था और आखिर में उसकी सांविधानिक अस्पष्टताओं तथा उसमें निहित आर्थिक और सामाजिक विरोधों को दूर करने के लिए गृहयुद्ध की आवश्यकता पड़ी, जिसके परिणाम अत्यन्त दुःखद हुए। दूसरी कसौटी भी राजनीतिक स्वरूप की ही थी और वह यह थी कि संसद (कांग्रेस) और खासकर प्रशासन विभाग के अधिकार संकट काल में लचीले एवं विकास की आवश्यकताओं के अनुसार विकास की क्षमता रखते हैं या नहीं। जो राष्ट्रपति सख्त होते थे, वे संकट पैदा हो जाने पर अपने पूरे अधिकारों का प्रयोग कर राष्ट्र को पर्याप्त नेतृत्व प्रदान करते थे। तीसरी कसौटी आर्थिक थी। वह यह थी कि राष्ट्र सार्वजनिक हित के लिए अपने उद्योगों और श्रमिक वर्ग को अनुशासनबद्ध कर सकता है या नहीं? संविधान की वाणिज्य-सम्बन्धी धारा के अर्थ में विस्तार करने की कहानी बहुत लम्बी है, लेकिन वही कहानी पूरे सफल प्रयासों की कहानी है। चौथी कसौटी का सम्बन्ध प्रशासन से था और वह यह थी कि क्या सरकार की बहुविस्तृत गतिविधियों का संचालन कुशलतापूर्वक हो सकता है? स्वतंत्र रूप से चुने गये राष्ट्रपति ने यह तो दिखा ही दिया कि उस सिलसिले में वह आधुनिक सरकारों के सबसे ज्यादा दक्ष यंत्रों में से एक है। पांचवीं कसौटी थी नैतिकता की। क्या सरकार रूपी माध्यम में नयी सामाजिक चेतना को पर्याप्त मानवीय अभिव्यक्ति मिल सकती है? शिक्षा, सामाजिक सेवाएँ तथा जातिगत भेदभाव का धीरे-धीरे उन्मूलन, ये बातें ऐसे सांविधानिक ढाँचे की परिचायक हैं, जो निर्वाचकों की इच्छाओं की पूर्ति में बाधक बन ही नहीं सका। अन्तिम कसौटी आन्तर्राष्ट्रीय थी। संविधान के अनुसार अमरीका राज-नीतिक साम्राज्यवाद के पथ पर अग्रसर भी हुआ और उस पथ से हट भी गया। द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान में और उसके पश्चात् उसने उन गलतियों को दूर किया, जो उसने प्रथम विश्वयुद्ध के बाद की थीं। इसके अलावा उसने अभूतपूर्व पमाने पर आन्तर्राष्ट्रीय जिम्मेदारियाँ भी लीं।

इन समस्त परिवर्तनों में सर्वोच्च न्यायालय का कार्य ऐसा रहा है, जो अत्यन्त स्पष्ट रूपसे बोधगम्य नहीं है। हाल के न्यायालयों का काम औपचारिक संशोधन की अधिक धीमी गति वाली और अधिक संदेहात्मक प्रक्रिया पर

बल देने की अपेक्षा संविधान में यह देखने तक ही सीमित है कि पर्याप्त राष्ट्रीयता के लिए कौन-कौन-से अधिकार स्पष्ट रूप से जरूरी हैं। अल्पकालिक झुक और दीर्घकालिक प्रवृत्ति का अन्तर समझते हुए यदि अध्ययन किया जाय, तो यह पता चलेगा कि अमरीकी शासन-व्यवस्था में और विशेषकर हाल की दशाब्दियों में न्यायालयों का योगदान सर्वोत्तम प्रकार के सांविधानिकतावाद में बहुत बड़ा तत्त्व रहा है।

सांविधानिक कानून में कुछ ऐसे निश्चित मुद्दे भी हैं, जिनको सरलतापूर्वक परिवर्तित अथवा नष्ट नहीं किया जा सकता। जिन मुद्दों को अदालतों ने मुस्तैदी के साथ बरकरार रखा हैं, उनमें मुख्य मुद्दे हैं कानून का शासन, नागरिक स्वतंत्रता, राष्ट्रपति और संसद (कांग्रेस) द्वारा एक दूसरे के कार्य का उचित रूप से आदर करना। बाकी बातों का फैसला समय की आवश्यकता और सरकार की प्रतिभा से होता है। हम इतनी भविष्यवाणी करने का साहस करते हैं कि न्यायालय किसी तरह का हस्तक्षेप नहीं करेगा।

अमरीका के लोग अपने संविधान के प्रति प्रगाढ़ श्रद्धा रखते हैं। इसके लिए उनकी आलोचना भी होती है और प्रशंसा भी की जाती है। यह बात स्पष्ट नहीं है कि संविधान के प्रति अमरीका के लोगों की व्यक्त एवं उपचेतन श्रद्धा, जहाँ तक स्वयं उस महान् दस्तावेज के वास्तविक विषय का सम्बन्ध है, कितनी विशिष्ट किन्तु श्रद्धा का तथ्य अनुपेक्षणीय है। अमरीकी जनता की श्रद्धा की तुलना अपने राजा के प्रति ब्रिटिश जनता की राजभक्ति से की जा सकती है, जो अतुलनीय है। यदि अमरीका के लोग अपनी वर्तमान समृद्धि एवं विश्व में अपनी स्थिति का श्रेय अपने 'संस्थापक पिताओं' की बुद्धिमत्ता को दें, तो इसके लिए उनकी अत्यन्त कड़ी आलोचना नहीं की जानी चाहिए। उनका कहना ठीक हो सकता है। इस बुद्धिमत्ता का अधिकांश भाग संविधान की सादगी में निहित है, जो समय की माँग के अनुसार आश्चर्यजनक रूप से बदला जा सकता है; किन्तु इसके जो दूसरे पहलू हैं, उन्हें इस सफलता के अंग माना जा सकता है—इसके मूल रूप के तत्त्व, जो आश्चर्यजनक रूप से समकालीन सिद्ध हुए हैं—जैसे कि स्वतंत्र प्रशासनिक विभाग का नेता के रूप में रहना, संघीय सिद्धान्त, जिसका उद्देश्य विभिन्नताओं में सामंजस्य स्थापित करना तथा सीमित क्षेत्रों में एकसाथ कार्य करने को सम्भव बनाना था, व्यक्ति की स्वतंत्रता और संस्थाओं की सुदृढ़ता और स्थिरता पर बल देना। जहाँ तक अमरीकी सरकार के बाकी गुणों का सवाल है, वे कम महत्त्व के नहीं है। हो सकता है कि उनका श्रेय बाद की पीढ़ियों को प्राप्त अनुभवों को हो।

. ३ .

राष्ट्र और राज्य

१७८९ के बाद इस नये राष्ट्र के सामने अनेक और गंभीर समस्याएँ उपस्थित हुईं। सब से ज्यादा गंभीर समस्या यह थी कि वास्तव में अमरीका एक राष्ट्र बन भी सकेगा या नहीं। अमरीका के सांविधानिक विकास पर की गयी यह टीका ध्यान में रखने योग्य है कि बीसवीं सदी के मध्य भाग में, इसकी अपेक्षा इस प्रश्न ने अधिक गंभीर स्वरूप धारण कर लिया है कि राष्ट्र नहीं बल्कि राज्य सांविधानिक दृष्टि से स्वायत्त इकाई के बतौर कायम रह पायेंगे या नहीं।

शुरू-शुरू में राज्यीय वफादारी बहुत जबर्दस्त थी। मोटे तौर पर हम यह कह सकते हैं कि तीन बड़े निर्णायक कारणों से आखिर में राष्ट्र की विजय हुई। पहला कारण था उन्नीसवीं शताब्दी की प्रथम दशाब्दियों में सन्देहों का निराकरण राष्ट्र के पक्ष में करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय और विशेषतः उसके मुख्य न्यायाधीश जान मार्शल की पूर्वनिश्चित धारणा। दूसरा कारण था राष्ट्रपति लिंकन के नेतृत्व में गृहयुद्ध में राष्ट्रवाद की सैनिक विजय। तीसरा कारण था हाल की आर्थिक एवं सामाजिक समस्याओं में भारी वृद्धि, जिनके समाधान के लिए राष्ट्रीय कार्यवाही जरूरी थी या जरूरी नजर आती थी।

संघ और राज्यों के सम्बन्धों के प्रारम्भिक संकटपूर्ण मामलों में संविधान की व्याख्या संकीर्ण रूप से की जा सकती थी। फिर भी, बाद में एक के बाद दूसरे जो निर्णय किये गये, उनमें इसके प्रतिकूल बात हुई। राज्यों के कानून संधियों के अधीन हो गये। सर्वोच्च न्यायालन ने राज्यों के न्यायालयों के फैसलों पर पुनः विचार करने का अधिकार ग्रहण कर लिया। किसी भी राज्य को उसके अनुबन्धों की जिम्मेदारी से हटने की अनुमति नहीं थी। संघीय सरकार के जो निहित अधिकार थे, वे उनके विशिष्ट अधिकारों के प्रयोग के लिए अनिवार्य अधिकारों तक ही सीमित नहीं थे, बल्कि इसमें आवश्यक स्थिति के अधिकार भी सम्मिलित हो सकते थे। यह माना जाता था कि संघीय सरकार को राज्यों के जरिए नहीं, बल्कि सीधे जनता से

अधिकार मिले हैं। राज्यों को संघीय साधनों पर कर लगाने की मनाही थी। यह सच है कि १९ वीं सदी के उत्तरार्द्ध में न्यायालय में सरकारी कार्यवाही को सीमित करने की प्रवृत्ति देखी गयी थी, परन्तु यह बात राज्य तथा राष्ट्र, दोनों पर लागू थी। बाद में समय के साथ-साथ यह प्रवृत्ति भी बदल गयी और उसमें असंदिग्ध रूप से व्यापक सरकारी कार्यवाही की ओर झुकाव था। इस बदली हुई प्रवृत्ति से राष्ट्र और राज्य दोनों ने लाभ उठाया। मोटे तौर पर ऐसा कहा जा सकता है कि अमरीका एक ऐसा राष्ट्र बन गया था, जिसकी सरकार को परिस्थिति के अनुसार काम करने के अधिकार प्राप्त थे।

गृह-युद्ध और उसके अन्तिम परिणाम अनेक शक्तियों से उत्पन्न हुए थे। हमें यहाँ केवल इस तथ्य पर गौर करना है कि भौतिक साधनों के बाहुल्य के साथ अमरीकी राष्ट्रवाद ने राज्यीय पृथकतावाद, राज्यीय स्वायत्तता एवं राज्यीय वफ़ादारी—इन प्रश्नों पर सैनिक तथा सांविधानिक सफलता पायी। युद्ध का संचालन करने में और पुनर्निर्माण कार्यों में राष्ट्रपति और कांग्रेस ने जो व्यापक कार्यवाहियाँ कीं, उनकी विरासत में संघीय अधिकार बहुत बढ़ गये और बाद में कभी उनका समर्पण नहीं करना पड़ा।

अन्तिम बात यह है कि प्रबल आर्थिक शक्तियों ने संघीय कार्यवाहियों के क्षेत्र का इतना विस्तार कर दिया है कि गणतंत्र के प्रारम्भिक वर्षों में उसकी कोई कल्पना तक नहीं की जा सकती थी। नये कानून बनाये गये, सर्वोच्च न्यायालय ने उनका समर्थन किया और इन कानूनों को ऐसे ढंग से लागू किया गया, जिससे यह संकेत मिले कि आर्थिक जीवन का ऐसा कोई खास पहलू नहीं, जिसमें संघ हस्तक्षेप नहीं कर सकता। वेतन, मूल्य, बीमा, कृषि, फसल, खान, व्यापारिक रीति-रिवाज, कानून और निर्णय—ये सब विषय इस सिद्धान्त पर कायम हैं कि अन्तरराज्यीय व्यापार को किसी भी ढंग से 'प्रभावित' करनेवाली कोई भी कार्यवाही या शर्त्त (और कौन-सी कार्यवाही या शर्त ऐसा नहीं करती !) संघीय अधिकार क्षेत्र में आती है।

परम्पराओं के अनुसार अमरीका में शिक्षा, मजदूरों की स्थिति का नियमन, स्वास्थ्य, मनोरंजन जैसी सामाजिक सेवाओं का दायित्व राज्यों और स्थानीय संस्थाओं पर माना जाता है। इसी तरह पुलिस, सड़क-निर्माण, सार्वजनिक कार्य तथा निर्माण (कुछ अपवादों के साथ) भी राज्यों और स्थानीय संस्थाओं की जिम्मेदारियाँ मानी जाती हैं। इन गतिविधियों को, जिनका जनता के दैनिक जीवन से घनिष्ठ सम्बन्ध है, संघीय अधिकारियों को सौंपे गये कार्यों में

शामिल नहीं किया गया था, परन्तु आज स्थिति तेजी के साथ उसके बिल्कुल विपरीत बन रही है। सांविधानिक रूप से अधिकांश अदालतों के निर्णयों से मार्ग काफी प्रशस्त हो गया है, जिनमें ऐसा संकेत है कि संघीय सरकार का खर्च करने का अधिकार केवल उसे समर्पित किये गये अधिकारों के क्षेत्रों और लक्ष्यों तक ही सीमित नहीं है। इस प्रकार आर्थिक सहायता के जरिए संघीय सरकार ने इन क्षेत्रों में ऐसे काम करवाये हैं, जिन्हें संविधान में संशोधन के बिना वह कानूनी रूप से नहीं करवा सकती थी। इस नियंत्रण को, जो हमेशा नहीं तो सामान्यतः छोटी इकाइयों द्वारा आर्थिक सहायता स्वीकार करने के साथ कायम होता है, कुल मिलाकर ब्रिटेन की अपेक्षा काफी कम विस्तृत और कम कठोर माना गया है। इसका कारण कुछ हद तक कथित संघीय संविधान से उत्पन्न होने वाला दृष्टिकोण हो सकता है। अदालत द्वारा लगाये गये किसी प्रतिबंध से इसका तनिक भी सम्बन्ध नहीं है।

जिन शक्तियों ने आर्थिक सहायता अनुदान के जरिए राष्ट्रीय गतिविधि की यह लहर पैदा की, वे पर्याप्त रूप से स्पष्ट हैं। बढ़े हुए राष्ट्रवाद की अपेक्षा कम ठोस कारणों और अपेक्षाकृत अधिक अधिकार तथा विस्तार के लिए राष्ट्रीय नौकरशाही की आकांक्षा के अतिरिक्त इसके सच्चे कारण आर्थिक क्षेत्र में ही पाये जाते हैं। सम्पत्ति में और फलस्वरूप विभिन्न राज्यों की कर की क्षमता में महान् अन्तर विद्यमान हैं। प्रति व्यक्ति के हिसाब से, सबसे ज्यादा सम्पत्तिवाले व्यक्ति की आय गरीब-से-गरीब व्यक्ति की आय से दुगुनी है। इसके अतिरिक्त संघीय सरकार ने इतने अधिक प्रकार के कर का उपयोग किया है अथवा उन करों पर अधिकार तक कर लिया है कि अधिक समृद्ध राज्य और स्थानीय संस्थाएँ भी अपने खाली खजानों को भरने के लिए संघ की आर्थिक सहायता को कृतज्ञतापूर्वक स्वीकार करती हैं। कुछ मामलों में बिना किसी नियंत्रण के भी सहायता दी जाती है, परन्तु यह उतने व्यापक रूप में नहीं दी जाती कि उससे समूची व्यवस्था की सारभूत सुदृढ़ता ही नष्ट हो जाय।

सबसे अंत में यह प्रश्न किया जा सकता है और यह उचित भी हो सकता है कि अब संयुक्त राज्य अमरीका का संघ की शक्ल में उचित वर्गीकरण किया गया है या नहीं। सांविधानिक रूप से ऐसा प्रतीत होता है कि सर्वोच्च न्यायालय अब आर्थिक क्षेत्र में राष्ट्रीय कानून को राज्यों के अधिकारों पर किया गया प्रहार मानकर उस पर कोई अधिक प्रतिबंध नहीं लगायेगा। जहाँ तक संविधान के अनुसार सरकारी कार्यवाही के अन्य सारे क्षेत्रों का सम्बन्ध है, ऐसा प्रतीत होता

है कि राष्ट्रीय सरकार जैसा चाहे वैसा कर सकती है या सशर्त सहायता के जरिए वह नीति पर हावी हो सकती है।

कानूनी अर्थ में, यह चित्र कितना ही सत्य क्यों न हो—और इस अर्थ में भी इसमें हेरफेर करना, इसकी रोकथाम करना या यहाँ तक कि इसे उलटना भी संभव है—संघवाद की कार्यकारी भावना का सामान्य सिद्धान्त उसी स्थिति में छोड़ा जा सकता है, जब कि वास्तविक कार्यवाहियों एवं व्यवहारों में व्यापक हेरफेर हो जायं। यहाँ तक कि अब छोटी इकाइयाँ अत्यन्त परम्परानुगत राज्यीय और स्थानीय कार्यों में भी एकाधिकार नहीं रख सकतीं। फिर भी, उन्हें बहुत हद्‌तक स्वशासन के अधिकार प्राप्त हैं और अब भी वे बहुत ही वैध हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने अन्य कारणों के साथ जिस सामाजिक भावना के कारण से राष्ट्रीय धरातल पर बढ़ी हुई सरकारी कार्यवाहियों के मार्ग की बाधाएँ दूर कर दीं, उसीके समकक्ष अनुमोदित राज्यीय गतिविधि के क्षेत्र का व्यापक विस्तार भी था। अधिकारों के तीन क्षेत्रों में से उस क्षेत्र को, जो 'जनता के लिए सुरक्षित' था, अर्थात् जो क्षेत्र अभी तक अधिकांशतः सरकारी हस्तक्षेप से मुक्त था, सबसे ज्यादा नुकसान पहुँचा और उसे यह नुकसान केवल संघीय कार्यवाही द्वारा ही नहीं, बल्कि राज्यीय कार्यवाही द्वारा भी हुआ। व्यवहार में कांग्रेस ने सशर्त सहायता-अनुदान के जरिए भी शिक्षा तथा बेरोजगारी बीमा जैसे क्षेत्रों में राज्यों की इच्छा में कमी करने में काफी संयम का भी परिचय दिया है। अन्तर-स्तरीय सहयोग में अत्यधिक वृद्धि हुई है। राज्यीय दृष्टिकोण से अधिक व्यापक दृष्टिकोण से समस्याओं का (मुख्यतः नदी मुहाना संरक्षण एवं विकास की समस्याओं का) हल करने के लिए क्षेत्रीय प्रशासनिक इकाइयाँ बनायी जाती हैं, जिनका स्वरूप स्वयं भी प्रायः संघीय होता है। राज्यों में शासन को आधुनिक बनाया जा रहा है और ये शासन जैसे-जैसे अधिक सुयोग्य बनते हैं, उन्हें वैसे-वैसे व्यापक कार्य सौंप दिये जाते हैं। चाहे टेक्सास हो, वर्जीनिया हो या केलिफोर्निया हो या ४८ राज्यों में से अन्य कोई भी राज्य हो, राज्यों के प्रति अब भी वफादारी की भावना प्रबल है। जब हम इस बात पर विचार करते हैं कि स्थान-परिवर्त्तन की भावना के ऐसी सीमा तक, जिसकी तुलना ब्रिटेन में नहीं है, पहुँच जाने का परिणाम यह होता है कि अनेक राज्यों के अधिकांश निवासी अपने जन्म के राज्यों से निष्क्रमण करने लगते हैं, तब इस बातका महत्त्व और अधिक बढ़ जाता है।

संयुक्त राज्य अमरीका में अब भी प्रयोग, विभेदीकरण, राजनीतिक शिक्षा,

अधिकारों का वितरण जैसे संघवाद के परम्परागत लाभों की अभिव्यक्ति के लिए महान् सुअवसर उपलब्ध हैं, जब कि एक सीमा तक ये सुअवसर ब्रिटेन में बहुत कुछ समाप्त हो गये हैं। इसकी कहानी हम आगे एक अध्याय में बतायेंगे। इस समय कम-से-कम इतना अवश्य कहा जा सकता है कि अमरीका में जो संघवाद प्रचलित है, वह उन सरकारी कार्यों में, जिन्हें राष्ट्रीय शक्ति के हित के लिए राष्ट्रीय स्तर पर ही करना महत्त्वपूर्ण है, कोई बाधा नहीं डालता।

पचीस भूतपूर्व गवर्नरों की सीनेट में उपस्थिति के कारण सीनेट के व्यवहार पर नाटकीय एवं सक्रिय गुण की छाप रहती है, जो प्रतिनिधि-सभा के सदस्यों के व्यवहार में नहीं दिखायी देती। प्रधानतः ग्रामीण जनसंख्या वाले राज्यों की विषम संख्या के कारण सीनेट में 'कृषि गुट' (Farm block) अत्यधिक शक्तिशाली बन गया है। राकी पर्वत के राज्यों के खान एवं सिंचन-हितों के प्रतिनिधियों की संख्या भी उनकी जनसंख्या की तुलना में बहुत अधिक है।

एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों अथवा 'जिलों' से, जिनकी औसतन आबादी इस समय लगभग ३५०,००० है, दो वर्षों के लिए प्रतिनिधि-सभा के सदस्य चुने जाते हैं। साधारण कानून के अनुसार प्रत्येक दस साल बाद जन-गणना के बाद राज्यों के बीच स्थान बाँट दिये जाते हैं।

जिलों की सीमाएँ संसद (कांग्रेस) द्वारा निश्चित किये जानेवाले सामान्य सिद्धान्तों के अनुरूप, राज्यीय विधान मण्डलों द्वारा निर्धारित की जाती है। व्यवहारतः कुछ राज्यों में जिलों के आकार में काफी अन्तर है और किसी खास राज्य के सत्तारूढ़ दल को अनुचित लाभ पहुँचाने के लिए कभी-कभी जिलों के आकार भी विशेष प्रकार के बना दिये जाते हैं। राज्यीय विधान मण्डल कदाचित् ही कार्य करने में चूकता है और ऐसी स्थिति में राज्य भर के मतदाता राज्य के एक या अधिक प्रतिनिधियों को चुन लेते हैं। हर एक राज्य को कम-से-कम एक प्रतिनिधि चुनने का अधिकार है।

सीनेट और प्रतिनिधि सभा के सदस्यों के लिए उसी राज्य का निवासी होना अनिवार्य है, जिसके मतदाताओं ने उन्हें चुना हो। ब्रिटिश लोक-सदन (कामन सभा) के बिलकुल विपरीत, प्रतिनिधि सभा के सदस्य आमतौर से केवल अपने राज्य के ही नहीं, (जैसी कि संविधान की शर्त है) बल्कि उस राज्य-स्थित अपने-अपने जिलों के भी निवासी होते हैं। राज्य के किसी अन्य स्थान के निवासी को जिले के मतदाता कदाचित् ही निर्वाचित करते हैं—और इस लिए वहाँ व्यक्ति प्रायः सदा ही उसी नगर के मात्र एक दूसरे भाग में रहता है। अमरीकी संसद में जो तुलनात्मक स्थानीय भावना (local-mindedness) पायी जाती है, उसका आंशिक कारण निवास-विषयक यह आवश्यकता है।

सीनेट के सदस्यों की उम्र कम-से-कम ३० और प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की उम्र कम-से-कम २५ वर्ष की जरूर होनी चाहिए। व्यवहार में दोनों सदनों की औसतन उम्र आमतौर से लगभग ५५ वर्ष है। केवल अमरीकी नागरिक ही प्रतिनिधि सभा और सीनेट के सदस्य निर्वाचित हो सकते हैं—प्रतिनिधि

सभा की सदस्यता के लिए नागरिकता की अवधि सात वर्ष और सीनेट की सदस्यता के लिए आठ वर्ष होनी चाहिए।

जाति या सेक्स (लिंग) के आधार पर मताधिकार में भेदभाव करना संघीय संविधान में निषिद्ध है, परन्तु संसद सदस्यों के लिए मतदान की योग्यता जैसी अन्य शर्तें राज्यों के अधिकार क्षेत्र में आती हैं। राज्यों के एक समूह में चुनाव-कर (Poll-tax) देने की शर्त है—वस्तुतः इस कार्यवाही से हब्शियों का एक बड़ा भाग मताधिकार से वंचित हो जाता है। यद्यपि यत्र-तत्र कुछ लोग साक्षरता-विषयक शर्तों के कारण भी मताधिकार से वंचित हो जाते हैं, तथापि एकमात्र दूसरा प्रधान भेद अनुपस्थित मतदान-विषयक प्रावधानों में पाया जाता है। भ्रष्टाचार आंशिक रूप से संघीय और आंशिक रूप से राज्यीय कानून का विषय है। चुनावों के निरीक्षण का उत्तरदायित्व सामान्यतः राज्य के ऊपर होता है। फिर भी, संसद का प्रत्येक सदन अपने सदस्यों के चुनाव एवं उनकी योग्यता का निर्णय कर सकता है और इस नीति के सिलसिले में वह किसी राज्य में जाँच के लिए व्यक्ति भी भेज सकता है। हाल के वर्षों में ऐसी जाँच और जाँच के परिणाम पर प्रधानतः निर्दलीय रूप से मतदान हुआ है।

दो तिहाई मतों से सदस्यों को निष्कासित किया जा सकता है। आमतौर से सीनेट के खाली स्थानों की पूर्ति के लिए गवर्नर अस्थायी रूप से नियुक्तियाँ कर देता है और तदनंतर राज्यीय विधानमण्डल के निर्देशानुसार चुनाव होते हैं। प्रतिनिधि सभा के खाली स्थानों के लिए विशेष चुनाव होते हैं।

नामजदगियाँ राज्यीय कानूनों के अनुसार होती हैं और आमतौर से वे उन्हीं प्रक्रियाओं द्वारा होती हैं, जिनके द्वारा सब उम्मीदवारों की नामजदगी होती है। दोनों सदनों के सदस्यों का वर्तमान वेतन १५,००० डालर है, जिसमें से प्रतिनिधि सभा के सदस्यों को अधिकतम ३००० डालर पर कर नहीं देना पड़ता।

संसद (कांग्रेस) को संगठित करने का उत्तरदायित्व बहुसंख्यक दल पर होता है। अन्य राष्ट्रों की तरह, जहाँ एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों से साधारण बहुमत के आधार पर विधानमण्डलों के चुनाव होते हैं, यहाँ भी दो दलों की प्रणाली के लिए प्रबल या यहाँ तक कि अदम्य प्रवृत्ति मौजूद है। अमरीकी भाषा में इसका यह अर्थ है कि हाल की सभी संसदों में एक दल का बहुमत रहा और इस प्रकार संगठन की दृष्टि से कहा जा सकता है कि वह अपनी इच्छा से काम करने की स्थिति में था।

सीनेट के मुख्य अधिकारी ये हैं—उपराष्ट्राध्यक्ष जो सामान्यतः अध्यक्ष-पद ग्रहण करते हैं, स्थानापन्न अध्यक्ष (President Protempore) जो सीनेट और बहुसंख्यक दल का एक सदस्य होता है और जिसे उपराष्ट्राध्यक्ष की अनुपस्थिति में अध्यक्ष बनने का अधिकार है—बहुमत दल और अल्पमत दल के नेता—और दलीय सचेतक। सचिव, सार्जेंट-एट-आर्म्स, संसदिक (Parliamentarian) जैसे कतिपय अधिकारी आमतौर से संरक्षण के आधार पर नियुक्त किये जाते हैं।

प्रतिनिधि सभा के प्रमुख पदाधिकारी सभापति, बहुमत दल एवं अल्पमत दल के नेता और दलीय सचेतक होते हैं। ये सभी दल विशेष के हैं। अन्य पदाधिकारी सीनेट के पदाधिकारियों के समान हैं।

प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष, यद्यपि दल विशेष के सदस्य होते हैं और (कामन्स सभा के स्पीकर के बिल्कुल विपरीत) उनसे दल के अंचलों के भीतर पूर्ण और सक्रिय नेतृत्व की अपेक्षा की जाती है, तथापि प्रतिनिधि सभा की परम्पराओं और नियमों द्वारा अब वे अल्पमत दल और बहुमत दल के विशेषाधिकारों और इनके अधिकारों का अपने नाममात्र के पद के कार्यों में बहुत ही समादर करते हैं। इस सिलसिले में आप ब्रिटिश कामन्स सभा के स्पीकर के समान ही कार्य करते हैं।

संसद (कांग्रेस) की सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण समिति पद्धति के संगठन का उत्तर-दायित्व एकदलीय उत्तरदायित्व है। प्रत्येक दल को, सारे सदन में उसकी सदस्य संख्या के अनुपात के अनुसार समितियों में प्रतिनिधित्व (सदस्यता) दिया जाता है। सभापति हो या स्थानापन्न अध्यक्ष, उनका औपचारिक चुनाव संबद्ध सारा सदन करता है, परन्तु व्यवहार के रूप में पार्टी के सदस्य पहले जो निर्णय कर चुके होते हैं, उनकी आमतौर से इन चुनावों से महज पुष्टि ही होती है। प्रत्येक सदन के हर एक दल की यह परम्परा है कि वह पहले दल के समस्त सदस्यों द्वारा और बाद में सारे सदन द्वारा पुष्टि के लिए समिति के सदस्यों की सूची तैयार करने के लिए समिति या समितियाँ स्थापित करता है (जिनके विभिन्न नाम होते हैं और जिन्हें प्रायः दूसरे काम भी सौंप दिये जाते हैं।) फिर भी, व्यवहारतः इस छोटी संस्था की स्वेच्छानुसार कार्य करने की स्वतंत्रता वरिष्ठता के सिद्धान्त द्वारा अत्यधिक सीमित हो गयी है। इस सिद्धान्त के अन्तर्गत यह एक साधारण बात है कि यदि कोई सदस्य चाहे, तो वह एक अधिवेशन से दूसरे अधिवेशन तक किसी समिति का सदस्य बना रह सकता है। अन्य समितियों में बदली करने के लिए नये एवं पुराने सदस्यों के अनुरोध पर वरिष्ठता, दलीय

नियमितता, क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व और कार्य के लिए योग्यता—इन बातों को दृष्टिगत रखकर विचार किया जाता है।

ब्रिटिश और अमरीकी प्रणालियों में जो तीव्रतम और महत्त्वपूर्ण अन्तर हैं, उनमें से एक अन्तर इन समितियों का है। कामन सभा में विधान निर्माण सम्बन्धी स्थायी समिति विशेष स्वरूप की नहीं है, हालाँकि विशेष विधानों पर विचार करने के समय विशेष हित या योग्यता रखने वाले सदस्य भी कभी-कभी सम्मिलित कर लिये जाते हैं। केवल कुछ प्रवर समितियाँ ही, जिनमें दो वित्तीय समितियाँ भी (अनुमान सम्बन्धी और अनुदान सम्बन्धी) शामिल हैं, विशेष स्वरूप की समझी जा सकती हैं और फिर भी सदस्यता के बजाय कार्य करने में ही उनका विशेष स्वरूप निहित है।

अमरीकी संसद में ऐसी स्थिति नहीं है। सम्प्रति किसी अधिवेशन के दौरान में, प्रत्येक सदन की ऐसी लगभग २० स्थायी समितियाँ होती हैं। इसके अतिरिक्त, सीमित अवधि वाली लगभग आधा दर्जन विशेष समितियाँ भी होती हैं। सापेक्षिक रूप से यह बात सदा इतनी आसान नहीं थी। कई वर्षों तक स्थायी और अन्य समितियों की संख्या इतनी बढ़ी कि उसमें कोई तर्क ही नजर नहीं आता था। १९४६ के विधान मण्डलीय पुनर्गठन कानून से केवल स्थायी समितियों की संख्या ही घटकर आधी नहीं रही, बल्कि काफी हद तक उनके अधिकार क्षेत्र को प्रशासन शाखा के उचित विभागों और उचित अभिकरणों के अनुरूप बना दिया गया। उनके नाम ही उनके अधिकार क्षेत्रों को उचित रूप से बताने वाले हैं। ये निम्नलिखित हैं:—

सीनेट :

कृषि और जंगल।
विनियोग।
सशस्त्र सेवाएँ।
बैंकिंग और मुद्रा।
कोलम्बिया जिला।
वित्त।
वैदेशिक सम्बन्ध।
सरकारी कार्यवाही।
स्वराष्ट्र एवं द्वीपों के मामले।

श्रम और जनकल्याण।

जनकार्य।

न्याय विभाग।

डाकघर तथा नागरिक सेवा।

नियम और प्रशासन।

छोटा कामकाज।

प्रतिनिधि सभा :

कृषि।

विनियोग।

सशस्त्र सेवाएँ।

बैंकिंग और मुद्रा।

कोलम्बिया जिला।

शिक्षा तथा श्रम।

वैदेशिक प्रश्न।

सरकारी कार्यवाहियाँ।

सदन प्रबंध-विधि।

राष्ट्रगत एवं द्वीपों के मामले।

आन्तर्राज्यीय और विदेशी वाणिज्य।

न्याय विभाग।

जल यातायात उद्योग तथा मत्स्योद्योग।

डाकघर और नागरिक सेवा।

जनकार्य।

नियम।

छोटा कामकाज।

गैर-अमरीकी गतिविधियाँ।

उपाय और साधन।

सेवा-वृद्ध हुए व्यक्तियों के मामले।

इनमें से कुछ समितियों के विषय में और अधिक स्पष्टीकरण की आवश्यकता है। छोटे कामकाज की समितियाँ तथा सदन की गैर-अमरीकी गतिविधि समिति आवश्यक रूप से 'निगरानी' करनेवाली समितियाँ हैं, जो खास

विभागों एवं अभिकरणों के क्षेत्रों के बजाय राष्ट्रीय जीवन के समस्यात्मक पहलुओं की देखभाल करती हैं। सदन के नियमों से सम्बन्धित समिति एक प्रकार से यातायात-व्यवस्थापक का कार्य करती है और कानून बनाने के कार्य में भी यह समिति महत्त्वपूर्ण सामान्य योगदान करती है। बाद के एक अध्याय में हम उस पर विचार करेंगे। दोनों प्रशासन-समितियाँ संसद (कांग्रेस) के आन्तरिक कामकाज का—जैसे कि मुद्रण, कर्मचारी, हिसाब-किताब, चुनाव इत्यादि का प्रबंध करती हैं। इसके अतिरिक्त (दोनों सदनों की) स्थायी संयुक्त समिति भी है, जो बहुत ही ज्यादा महत्त्व रखती है। इसका सम्बन्ध आर्थिक प्रतिवेदनों से है और वह राष्ट्र की समस्त आर्थिक दृढ़ता की स्थिति का ध्यान रखती है। अणुशक्ति विषयक समिति एक दूसरी अत्यन्त महत्त्वपूर्ण संयुक्त समिति है। प्रतिनिधि सभा में समितियों के सदस्यों की संख्या १५ से २७ और सीनेट में आमतौर से १३ से १५ होती है—केवल विनियोग समितियों की ही बात अलग है, जिनकी सदस्य संख्या काफी अधिक होती है। विशेष समितियों को भी शामिल करके औसतन सीनेटर २, ३ या ४ समितियों का और प्रतिनिधि सभा का औसतन सदस्य एक या दो समितियों का सदस्य होता है।

हम पहले ही बता चुके हैं कि इन समितियों के सदस्य किस तरीके से चुने जाते हैं और किस प्रकार पहले से सदस्य बने रहना, सदस्यों की अधिमान्यता, वरिष्ठता, उपयोगिता और पार्टी से नियमित रूप से सम्बन्ध होना इस सिलसिले में महत्त्वपूर्ण होता है। इस तरीके से तराजू के पलड़े ऊपर-नीचे होते रहते हैं; परन्तु यह किसी भी प्रकार दोनों के सम्बन्ध में विशेष रूप से नहीं लागू होता। किसी विशेष समिति में रुचि (जिसका प्रमाण सदस्य की पसन्द से मिलता है) और सदस्य की योग्यता के मध्य पारस्परिक सम्बन्ध की मात्रा से प्रथमतः 'विशेषता' को प्रारम्भिक प्रोत्साहन मिलता है। इसके बाद सदस्यों की पसन्द भी उनके जिलों और राज्यों के आर्थिक तथा अन्य हितों के अनुकूल झुकाव रखती है। इस प्रकार कुछ समितियों का झुकाव खास आर्थिक और प्रादेशिक हितों की दिशा में जबर्दस्त प्रतीत होता है। यह बात कृषि, जनकार्य, राष्ट्रगत एवं द्वीपगत मामलों (जल साधन स्रोतों का विकास) के सम्बन्ध में विशेष रूपसे सच है। इसी तरह श्रम (बहुत-से अनुदारवादी सदस्य भी इसमें आ जाते हैं), बैंकिंग और मुद्रा, जलयातायात उद्योग और मत्स्योद्योग के लिए भी यही सही है। यदि ये समितियाँ किसी कानून

को प्रस्ताव रखती हैं, तो पूरी संसद् या उसकी विनियोग समितियों से सही रूप देनेवाला संशोधन पेश करने की और अधिक राष्ट्रीय या किसी भी हालत में अलग ही दृष्टिकोण अपनाने की आशा की जाती है।

किसी समिति के अध्यक्ष के निर्वाचन में साधारणतः 'वरिष्ठता के नियम' का सहारा लिया जाता है। परम्परा के अनुसार बहुमतवाली पार्टी का वह सदस्य अध्यक्ष बनाया जाता है, जो सब से ज्यादा समय तक समिति में निरंतर रहा हो। बहुत ज्यादा उम्र होने से रुकावट पैदा नहीं होती। चूँकि निरंतर सेवा करते रहने से दृष्टिकोण में अधिकांशतः अनुदारवाद की झलक आ जाती है, इसलिए समस्त संसद (कांग्रेस) पर आमतौर से अनुदारवाद की छाप राष्ट्रपति अथवा प्रशासन विभाग से भी कुछ अधिक दिखायी देती है। अनुदारता के इसी गुण के वरिष्ठता के साथ मिल जाने पर उन महान् और महत्त्वपूर्ण समितियों में, जिनकी सदस्यता के लिए सदस्य विशेष रूप से लालायित रहते हैं, उसी प्रकार के अनुदारवादी सदस्यों की संख्या अनुपात से बहुत अधिक हो जाती है। प्रतिनिधि सभा की विनियोग और उपाय एवं साधन समितियों और सीनेट की वित्त समिति तथा अन्तरराज्यीय व्यापार एवं न्याय विभाग की समितियों में ऐसी सदस्यता विशेष रूप से पायी जाती है। बाद में दिखायी देगा कि वरिष्ठता को दिये गये महत्त्व के कारण, खासकर ऐसी स्थिति में, जब उदार दृष्टिकोण वाला राष्ट्रपति अपने नेतृत्व से काम लेने का प्रयास करता है, पार्टी के वास्तविक प्रभावकारी उत्तरदायित्व में किस प्रकार रुकावट पैदा होती है।

सच तो यह है कि अध्यक्ष अपने अधिकार का प्रयोग अपनी समिति के बहुमत की सहमति और सहनशीलता पर करता है। रूढ़ियों के कारण उसमें समिति के कर्मचारियों को नियुक्त करने, समिति की विषय-सूची निश्चित करने, उप-समितियों का गठन करने, बहस के लिए समय बाँटने और समिति के मुख्य और छोटे-छोटे निर्णयों के मामले में प्रबल प्रभाव डालने की प्रवृत्ति पायी जाती है। अध्यक्ष-पद पर आसीन होने के कारण सुनवाई के समय प्रश्नों का निश्चय करने तथा प्रशासनिक अधिवेशन के समय वाद-विवाद का संचालन करने के महान् अधिकार उसे प्राप्त रहते हैं। फिर भी, बुद्धिमान अध्यक्ष अपनी समिति के सदस्यों की इच्छाओं की अधिक अवहेलना नहीं करता अन्यथा उसे विद्रोह का सामना करना पड़ेगा। इसके अतिरिक्त सदस्यों का मार्ग-दर्शन करने के लिए ही वह इन इच्छाओं का पालन करने का प्रयास करेगा।

औसत समिति पर काम का इतना ज्यादा बोझ होता है कि अधिकांश

समितियाँ अपना काफी काम उप-समितियों को सौंप देती हैं। इस प्रकार सत्ता का और अधिक विकेन्द्रीकरण होता है तथा निपुणता और अधिक बढ़ जाती है। पूर्ण समिति की अपेक्षा उप-समितियों का स्वरूप और उनकी सदस्यता अधिक अस्थिर होती है। बहुधा उप-समिति में, वरिष्ठता का ध्यान नहीं रखा जाता और व्यक्तिगत सदस्य को अधिक अवसर प्राप्त होता है। जो सदस्य पहली या दूसरी बार ही समिति में लिया गया हो, वह, यदि योग्य या रुचि रखनेवाला है तो, महत्त्वपूर्ण उपसमिति का अध्यक्ष बन सकता है। इससे वरिष्ठता के नियम की त्रुटियों को दूर करने का अवसर मिल जाता है। कभी-कभी ये उपसमितियाँ स्थायी और कभी-कभी विशेष होती हैं। आमतौर से संसद (कांग्रेस) के ढाँचे को स्थिति के अनुरूप कार्य करने की योग्यता देने में ये उप-समितियाँ महत्त्वपूर्ण योग-दान करती हैं।

स्थायी समितियों के अतिरिक्त संसद (कांग्रेस) के किसी खास अधिवेशन में दर्जन या इतनी ही अस्थायी विशेष समितियाँ स्थापित की जाती हैं या वे बनी रहती हैं। १९४६ में हुए पुनर्गठन के समय ऐसी आशा की गयी थी कि अब विशेष समितियों की, जो काफी संख्या में पनप गयी थीं, कोई आवश्यकता नहीं रहेगी। ऐसा भी अनुभव किया गया था कि अधिकार क्षेत्र को स्पष्ट कर देने से और उसको बढ़ा देने से स्थायी समितियाँ ऐसी जाँच-पड़ताल पर्याप्त रूप से कर सकेंगी, जिसका निश्चय संसद ने किया हो। वस्तुतः विशेष समितियों की संख्या १९४६ के पहले से कम है, परन्तु संसदीय विषय-सूची में अब भी उनका महत्त्वपूर्ण काम है। विशेष समितियाँ और स्थायी समितियाँ—अर्थात् दोनों, विशेष जाँच-पड़ताल के समय अतिरिक्त धनराशि की मांग कर सकती हैं और साधारणतः वे ऐसा करती भी हैं। धनराशि अधिकांशतः अतिरिक्त कर्मचारियों, सफर, मुद्रण इत्यादि के लिए मांगी जाती है।

इन विशेष समितियों के कार्यक्षेत्रों का साधारणीकरण करने में हिचकिचाहट का अनुभव होता है। कुछ विशेष समितियाँ ऐसे क्षेत्रों की समस्याओं का अध्ययन करती हैं, जिन्हें अभी तक संसदीय दायित्व के अन्तर्गत नहीं माना जाता था, जैसे कि संगठित अपराध-विषयक विशेष समिति में, सीनेट की छोटे कामकाज सम्बन्धी (भूतपूर्व) विशेष समिति जैसी अन्य समितियों के बचाव में यह दलील दी जाती थी कि वे अनेक स्थायी समितियों से बच रहने वाली समस्याओं पर विचार करती हैं। विशेष समिति की स्थापना का प्रस्ताव रखनेवाले सदस्य के आग्रह या हठ के कारण कुछ समितियाँ बन जाती हैं, क्योंकि प्रणाली के

अनुसार वही सदस्य उसका अध्यक्ष बनेगा। प्रशासन विभाग के किसी कार्यक्रम (जैसे विदेश सहायता) के कार्यान्वय पर 'निगरानी रखने' के लिए इधर-उधर एक विशेष समिति बना दी जाती है। इन समितियों का कार्य-संचालन भी उनके गठन की तरह भिन्न होता है; परन्तु व्यापक दृष्टि से देखने पर निपुणता, स्थिति के अनुरूप कार्य करने की योग्यता और राष्ट्रव्यापी महत्त्व की समस्याओं को नाटकीय ढंग से प्रस्तुत करने तथा उनका हल करने की दिशा में ये समितियाँ निश्चयात्मक योग प्रदान करती हैं।

विनियोग समितियों का योग इतना महत्त्वपूर्ण होता है कि उनकी विशेष चर्चा करना आवश्यक है। प्रतिनिधि सभा में विनियोग समिति बहुत ही विशाल है—उसमें ४५ सदस्य हैं। इससे उप-समितियों के रूप में इस ढंग का बँटवारा हो सकता है कि आमतौर से किसी भी एक सदस्य को एक से अधिक उप-समिति में काम नहीं करना पड़ता। हर एक उपसमिति के जिम्मे एक या दो सरकारी विभागों के अनुमानों की छानबीन का काम होता है। सीनेट में उपसमितियों की इस ढंग की विशेष सदस्यता संभव नहीं, परन्तु वहाँ ऐसी बहुतसी उपसमितियों में कृषि, नागरिक सेवा और कोलम्बिया-जिला-विषयक समितियों जैसी उचित और महत्त्वपूर्ण स्थायी समितियों के प्रतिनिधि ले लिये जाते हैं।

संसद की विशेष समितियों के ढाँचे के विषय में हमने जो विवरण दिया है, उसकी समाप्ति पर ब्रिटिश पाठक इस बात पर विशेष ध्यान देंगे कि किस सीमा तक इस ढाँचे से कामन-सभा की अविशेषीकृत (Non-specialised) समिति की अपेक्षा वर्तमान-युग की विधान-निर्माण विषयक कतिपय आवश्यकताओं की पूर्ति अधिक पर्याप्त रूप से होती है। समितियों एवं उपसमितियों की संख्या के अधिक होने के कारण काफी संख्या में विधेयकों पर सुविस्तृत रूप से विचार हो सकता है। छोटे-छोटे अनेक विधेयकों की स्वीकृति को सुविधाजनक बनाने के लिए यह विशेष महत्त्व रखता है। इन विधेयकों में कई इस प्रकार के भी विधेयक होते हैं, जिन्हें ब्रिटेन में प्रायः निजी सदस्यों द्वारा ही पेश किया जा सकता है और जिसका कोई नतीजा नहीं निकलता। इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय नीति के कानूनी पहलुओं में इससे विशिष्टता का सिलसिला बना रहता है। प्रशासन की कानून सम्बन्धी गलती पर जब हम बाद में विचार करेंगे, तब हम इसकी संभावनाओं के बारे में बतायेंगे। इसमें संदेह नहीं कि 'पीछे बैठने वाले' (बैक-बेंचर) सदस्यों को राष्ट्रीय नीति में स्पष्ट और निजी योगदान का कुछ अधिक ही अवसर मिलता है। फिर भी,

यह सब कुछ पार्टी की जिम्मेदारी को कमजोर बनाकर ही होता है। सम्भवतः यही विशेषीकरण पृथक्-पृथक् कार्यों का एकीकरण कर उन्हें राष्ट्रीय हित के एक ऐसे कार्यक्रम का रूप प्रदान करने के कार्य को कठिनतर भी बना देता है, जो आन्तरिक दृष्टि से सुसम्बद्ध हो। बाद के अध्यायों में यह तथ्य स्पष्ट हो जायगा कि एक ओर उत्तरदायित्व के केन्द्रीकरण को और दूसरी ओर कानून-निर्माण विषयक विचार-विमर्श में प्रतिनिधियों द्वारा हार्दिक भाग लिये जाने को जो महत्त्व प्रदान किया जाता है, उसी पर दोनों पद्धतियों की तुलना केन्द्रित है।

·५·

कांग्रेस : इसकी कार्यप्रणाली

कानून-निर्माण की पद्धति के विषय में ब्रिटिश तथा अमरीकियों के आदर्श एक समान हैं। दोनों पूर्ण चर्चा तथा विचार-विमर्श का अवसर प्रदान करने का प्रयास करते हैं। दोनों इस बात के लिए कृत-संकल्प हैं कि अल्पसंख्यकों को अपने विचार प्रकट करने, आलोचना करने तथा विकल्प प्रस्तुत करने का उचित अवसर मिलना चाहिए। दोनों प्रशासन की आलोचना करने का अवसर प्रदान करते हैं तथा उससे जवाब तलब करते हैं। कार्य-प्रणाली के विषय में जो अन्तर हैं, वे इन तीन महान् सिद्धान्तों की तुलना में मुख्यतः प्रणालीगत अन्तर ही हैं; उद्देश्यगत नहीं। अमरीकी प्रणाली में सार तथा विवरण, दोनों में बहुत अधिक कानूनी विशिष्टता की व्यवस्था है। यह कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत होनेवाले कानूनों पर, जिनकी संख्या अत्यधिक होती है तथा जो अंशतः ऐसे विवरणों से सम्बन्ध रखते हैं, जिन्हें ब्रिटेन में विभागीय आदेशों या निजी विधेयक प्रणाली पर छोड़ दिया जाता, विचार करने के लिए उपयुक्त है। 'हाउस आफ कामन्स' (ब्रिटिश लोकसदन) के अपेक्षाकृत सरल स्थायी आदेशों तथा वहाँ की जटिलतर परम्पराओं की तुलना में भी प्रतिनिधि सभा तथा सीनेट के कार्य-प्रणाली-विषयक नियम तथा परम्पराएँ एक ऐसी भूलभूलैया तथा रहस्य उपस्थित करती हैं, जिन्हें दीर्घकालीन सदस्य भी अच्छी तरह से कंठस्थ करने में बहुधा कठिनाई का अनुभव करते हैं।

कांग्रेस को कानून बनाने का जो अधिकार प्राप्त है, उसका उल्लेख संविधान के आठवें विभाग की धारा १ में है। वहाँ संघीय सरकार को दिये गये मुख्य अधिकारों या अधिकार-क्षेत्रों की सूची दी गयी है। इनमें कराधान, ऋण, विदेश तथा अन्तरराज्यीय वाणिज्य, नागरिक अधिकार देने, दिवालिया, मुद्रा, वजन तथा माप, डाकघर तथा डाक सड़क, पेटेण्ट, कापीराइट, प्रतिरक्षा, नौकानयन तथा आन्तर्राष्ट्रीय प्रकाशन, युद्ध तथा सशस्त्र सेनाएँ सम्मिलित हैं। पर हम लोग यह पहले ही देख चुके हैं कि राज्यों तथा जनता के लिए विशेष रूप से सुरक्षित शेष अनुल्लिखित अधिकार के बावजूद एक या अन्य तरीकों (यथा खर्च करने का

अधिकार) से कांग्रेस ऐसे अनेक क्षेत्रों में प्रविष्ट हो गयी है, जिनकी कल्पना मूलतः नहीं की गयी थी।

कानून बनाने के कर्तव्य के सम्बन्ध में प्रत्येक कांग्रेस को अपने दो वर्ष के जीवनकाल में १० हजार से भी अधिक विधेयकों तथा प्रस्तावों पर विचार करना पड़ता है, जो ब्रिटेन की संसद के कार्य से कई गुना अधिक है। इनमें से २ हजार से कुछ कम गैरसरकारी विधेयक होते हैं, जिनकी प्रणाली आसान है। इन गैरसरकारी विधेयकों के विषय युद्ध अभिलेख में संशोधन तथा सरकार के विरुद्ध पेश किये जाने वाले दावे होते हैं। ऐसे गैरसरकारी विषयों के उत्तर-दायित्व को न्यायिक या प्रशासनिक न्यायाधिकरणों को हस्तान्तरित कर इस दिशा में कुछ प्रगति की गयी है, पर इस ढंग के सुधार की और भी आवश्यकता है। शेष विधेयक सार्वजनिक होते हैं। दो वर्षीय कांग्रेस के प्रथम अधिवेशन में जो विधेयक प्रस्तुत किया जाता है, उसे दूसरे अधिवेशन या विशेष अधिवेशन में पुनः प्रस्तुत नहीं किया जाता। जब नयी कांग्रेस का चुनाव होता है, तब पहली कांग्रेस में प्रस्तुत किये गये वे समस्त विधेयक समाप्त हो जाते हैं, जो कानून नहीं बन गये होते और उनको दुबारा नयी कांग्रेस में प्रस्तुत करना पड़ता है, भले ही उन पर काफी प्रगति क्यों न की गयी हो। स्वभावतः ऐसे समस्त विधेयकों पर अत्यन्त गंभीरता के साथ विचार नहीं किया जाता। फिर भी, एक निश्चित अधिवेशन में करीब एक हजार विधेयक विधि-पुस्तक में पहुँच पाते हैं। शेष सैकड़ों पर कांग्रेस के दोनों सदनों में साधारण से लेकर गम्भीर विचार-विमर्श तक ही हो पाता है। अधिकांश विधेयक एक ही या बहुत मिलते-जुलते विषयों से सम्बन्ध रखते हैं तथा समिति में इन पर संयुक्त रूप से विचार-विमर्श किया जाता है। एक ही विषय पर कई बिलों का प्रस्तुत किया जाना इस बात का संकेत है कि उक्त विषय पर विचार-विमर्श का उपयुक्त समय आ गया है।

विधेयकों के इतनी भारी संख्या में प्रस्तुत किये जाने का मुख्य कारण यह तथ्य है कि कांग्रेस में सभी सदस्यों को समानता का अधिकार प्राप्त है। प्राविधिक रूप से कम प्रसिद्धि प्राप्त सदस्य द्वारा, जो पहली ही बार सदस्य हुआ है, प्रस्तुत मामूली बिल तथा समिति के अध्यक्ष द्वारा निर्मित महत्त्वपूर्ण बिल तथा राष्ट्रपति के अनुरोध पर प्रस्तुत किये गये विधेयक के बीच कोई भी भेदभाव नहीं रखा जाता। सभी बिलों के प्रस्तुत किये जाने, मुद्रित करने तथा उचित समिति के सुपुर्द करने में एक ही प्रणाली से काम लिया जाता है। निश्चय ही

यदि पहली कोटि का विधेयक विशिष्टतापूर्ण हुआ और उसका विरोध न हुआ, तो उसके कानून बनने की सम्भावना अपेक्षाकृत अधिक रहती है; क्योंकि जिन विधेयकों का विरोध नहीं होता, उनको स्वीकृत करने के लिए कांग्रेस के पास विशेष प्रणाली है। जब कि कांग्रेस में राष्ट्रपति के दल के कुछ सदस्य वास्तव में उन विधेयकों के प्रस्तुत किये जाने का आश्वासन देते हैं, जिन्हें राष्ट्रपति पसन्द करता है, तब ब्रिटेन में सरकारी बिल तथा एक प्राइवेट सदस्य के बिल में इस प्रकार का कोई भेदभाव नहीं रखा जाता है। अमरीकी मंत्रिमंडलीय उत्तरदायित्व ब्रिटिश मंत्रिमंडलीय उत्तरदायित्व की बिल्कुल सामान्य प्रतिछाया मात्र है। राष्ट्रपति द्वारा निर्मित विधेयक की अपेक्षा समिति के अध्यक्ष द्वारा प्रस्तुत बिल के स्वीकृत होने की अधिक संभावना रहती है।

प्रस्तुत होने के बाद सभी बिलों को उस सदन की उचित समिति में भेजा जाता है, जहाँ उन्हें प्रस्तुत किया जाता है। एक समानान्तर या बिल्कुल मिलता-जुलता बिल बहुधा दूसरे सदन में भी प्रस्तुत किया जा सकता है। ऐसी स्थिति में उसे उस सदन की सम्बन्धित समिति में भेजा जाता है। एक अधिकारी, जिसे सांसदिक (Parliamentarian) कहा जाता है, सदन के अध्यक्ष के आदेशानुसार या अनुमोदन होने पर परम्परा के अनुसार बिलों को समितियों को भेजता है। सीनेट में यह कार्य स्थानापन्न अध्यक्ष करता है। समिति में भेजने के निर्णय के विरुद्ध अपील भी की जा सकती है और सामान्य बहुमत द्वारा उसे रद्द भी किया जा सकता है। प्रत्येक अधिवेशन में ऐसे कुछ संदेहास्पद बिल पेश हो जाते हैं और उसके पेश करने वाला सदस्य सामान्यतः उसके ऐसी समिति में भेजे जाने का प्रयास करता है, जहाँ उसे अधिक समर्थन प्राप्त हो सके। जब बिल प्रस्तुत किया जाता है, तब प्रस्तुत करने वाला सदस्य यदि चाहे तो कुछ मंतव्य प्रकट कर सकता है, पर उस समय कोई बहस या विचार-विमर्श नहीं होता।

समितियों की प्रणाली तथा बैठकों में अन्तर होता है। फिर भी, मोटे रूप में जो समानताएँ हैं उनका उल्लेख यहाँ किया जाता है। प्रत्येक अधिवेशन में पहले समिति की सामान्य रूप से वर्ष के लिए विषयसूची के सर्वेक्षण के लिए एक या दो प्रशासनिक अधिवेशन होते हैं। इस विषयसूची में केवल प्रस्तुत किये गये तथा प्रत्याशित विधेयक ही सम्मिलित नहीं होते, बल्कि जिन विषयों में सदस्यों की दिलचस्पी होती है, उनकी संभावित जाँच भी सम्मिलित होती है। कुछ मामलों में प्रशासनिक विभाग के उचित अधिकारियों को एक या दो बैठकों में सरकार के समक्ष उपस्थित समस्याओं पर साथ विचार करने के लिए

आमंत्रित किया जाता है। इन प्रशासनिक अधिवेशनों में अन्तरकालीन निर्णय ही किये जाते हैं कि किन बिलों को फिलहाल प्रस्तुत किया जाय तथा किन पर तत्काल या गंभीरतापूर्वक विचार-विमर्श किया जाय। ऐसे निर्णय बहुत से कारणों पर आधारित होते हैं। इनमें से तत्काल आवश्यकता, समस्या का महत्त्व, निर्माण की भावना तथा महत्ता, विरोध का अभाव तथा मांग की लोकप्रियता की मात्रा इत्यादि प्रमुख हैं। यदि समिति के समक्ष एक ही विषय पर कई विधेयक प्रस्तुत होते हैं, तब यह निर्णय किया जाता है कि इनमें से किस पर पहले औपचारिक रूप से विचार किया जाय। यदि बिल अल्पसंख्यक दल द्वारा प्रस्तुत किया गया हो तथा विशेषकर यदि वह लोकप्रिय हो, तो मुश्किल से यह नियम उस पर लागू किया जाता है। कभी-कभी समिति यह निर्णय करती है कि उपस्थित समस्या पर काफी विस्तार के साथ विचार-विमर्श, अध्ययन अथवा सुनवाई के पश्चात् वह स्वयं एक बिल प्रस्तुत करेगी।

किसी विशिष्ट विधेयक पर सुनवाई करने का विषय सामान्यतः कार्य-सूची का अगला विषय होता है। यदि विषय-सूची भारी होती है, तो इसे संभवतः उप-समिति के सुपुर्द कर दिया जाता है। समिति में होनेवाली सुनवाइयाँ अमरीकी कानून निर्माण प्रणाली का एक सबसे प्रमुख, शायद सबसे प्रमुख पहलू है। प्राविधिक रूप से शायद ये आवेदन करने के अधिकार से उत्पन्न होती हैं, जो संविधान द्वारा प्रत्येक नागरिक को प्रदान किया गया है। व्यवहारतः इससे एक सुविधाजनक तरीका भी उपलब्ध हो जाता है, जिससे कांग्रेस की समितियाँ सूचना प्राप्त कर सकती हैं। कांग्रेस के अधिकांश सदस्य वकील होते हैं तथा एक वकील परम्परानुसार प्रतिपक्षियों के संघर्ष से ही सत्य निकालता है। समिति में होने वाली सुनवाई न्यायालय का विधि-प्रतिरूप है। समिति के सदस्यों के मंतव्यों को सुनने तथा उनसे प्रश्न करने के पूर्व स्वेच्छापूर्वक अथवा अन्य प्रकार से विचाराधीन प्रश्न का समर्थन या विरोध करने के लिए काफी साक्षी आते हैं या यदि उक्त प्रश्न ऐसी औपचारिक स्थिति में नहीं पहुँचा होता है, तो आवश्यक प्रकाश डालने के लिए साक्षियों का वहाँ आगमन होता है। मुख्यतः ये लोग विशेष दलों, आर्थिक या अन्य दृष्टिकोण के विषय में दिलचस्पी रखने वाले दलों के प्रतिनिधि होते हैं। हम इन्हें 'लाबिइस्ट' (प्रकोष्ठ-प्रचारक) कहते हैं; क्योंकि ये सामान्यतः अपनी दलीलों को समिति के कमरे तक ही सीमित नहीं रखते बल्कि 'लाबियों' में सदस्यों को अलग-अलग समझाने-बुझाने का भी प्रयास करते हैं। इसके अलावा वे अन्यत्र भी प्रचार-कार्य जारी

रखते हैं। कुछ लोग तो समिति के प्रयास तथा आमंत्रण पर मंतव्य प्रकट करने आते हैं। यदि गवाह आने में हिचकिचाहट दिखाता है, तो उसे बुलाने के लिए समन भी जारी किये जाते हैं। यह तब होता है, जब समिति को यह विश्वास होता है कि अमुक व्यक्ति इस विषय पर कुछ वास्तविक रूप में योग प्रदान कर सकता है। प्रश्नकर्त्ताओं को समिति के कर्मचारियों से सहायता भी मिल सकती है या नहीं भी मिल सकती। बहुधा समितियाँ गवाह के रूप में 'शीर्षस्थ व्यक्तियों' को प्राप्त करने की चेष्टा करती हैं, जिससे पत्रों में उसके समाचार का अच्छी तरह से प्रकाशन हो सके। इसके परिणामस्वरूप जनता की ज्ञान-वृद्धि तथा समस्या के महत्त्व के साथ समिति का लोकप्रिय सम्बन्ध स्थापित होने में योग प्राप्त होता है। सुनवाई की प्रणाली के सम्बन्ध में, विशेषकर गवाहों के प्रति किये जानेवाले व्यवहार के सम्बन्ध में समितियों में बहुत अन्तर होता है। कांग्रेस के समक्ष इस समय जो समस्याएँ हैं, उनमें एक यह भी है कि इन विषयों में किस प्रकार उचित व्यवहार का स्तर कायम रखा जाय। किसी भी रूप में इन विषयों में तथा कागजात बुलाने, गवाहों को समन भेजने, स्वतंत्र कर्मचारियों की सहायता का उपयोग करने में जो परम्परा तथा अधिकार प्राप्त हैं, वे ब्रिटेन की अपेक्षा बहुत अधिक हैं।

सूचना तथा व्याख्या के लिए कांग्रेस की समितियाँ केवल सुनवाइयों तक ही अपने को सीमित नहीं रखतीं बल्कि इनके और दूसरे साधन भी हैं। विशेषतः कर्मचारियों से प्राप्त होनेवाली तथा अनुसंधान-सहायता में भारी वृद्धि होने के बाद से सभी प्रमुख विषयों पर विस्तारपूर्वक अध्ययन एक सामान्य बात बन गयी है। संदेहजनक बातों पर सहायक अध्ययन तब आवश्यक हो जाता है, जब समिति सक्रिय होकर विचार करती है। कांग्रेस के सदस्यगण वाशिंगटन से बाहर भी सूचना प्राप्त करने की इच्छा प्रकट कर सकते हैं। मार्शल योजना पर बहस होने के पहले ऐसे कार्य के लिए ग्रीष्म ऋतु में दो सौ से अधिक सदस्यों ने विदेश-यात्रा की थी। अब अधिकांश समितियों में उन सभी विधेयकों को, जिनपर गम्भीरतापूर्वक विचार किया जाता है, मंतव्य तथा आलोचना के लिए प्रशासनिक विभाग के उचित अभिकरणों के पास भेजना भी दैनिक कार्यक्रम-सा बन गया है। जब इस प्रकार का स्मृतिपत्र दिया जाता है, तब अपनी विचार-धारा पर जोर देने या उसे समझाने के लिए बहुधा उपर्युक्त अभिकरण के उच्चाधिकारी स्वयं समिति के समक्ष उपस्थित होते हैं एवं प्रश्नों के उत्तर देते हैं।

जब अध्ययन हो जाता है और सुनवाई पूर्ण हो जाती है, तब विचाराधीन

प्रश्न पर अपनी नीति निर्धारित करने के लिए समिति की सामान्यतया एक बार और प्रशासनिक बैठक होती है। फिर विभिन्न गवाहियों को संक्षेप में तैयार करने तथा विवादास्पद बातों को अलग करने के लिए समिति के कर्मचारियों को बुलाया जा सकता है। इन प्रशासनिक अधिवेशनों में विचार-विमर्श सामान्यतया उत्तरदायित्वपूर्ण, जोरदार तथा विवादास्पद होता है, पर सामान्यतया यह पक्षपातपूर्ण नहीं होता। निर्णय इस बात का किया जाता है कि बिल का समर्थन किया जाय या विरोध तथा बिल में क्या रहना चाहिए अर्थात् यदि आवश्यक हुआ तो समिति कैसा संशोधन तैयार करेगी तथा इसका प्रतिवेदन प्रकाशित किया जायगा या नहीं और यदि प्रकाशित किया जायगा, तो कब। कभी-कभी समिति एक विधेयक का प्रतिवेदन प्रतिकूल सिफारिशों के साथ प्रकाशित करती है, पर अधिकतर ऐसा होता है कि ऐसे विरोध वाले बिलों को समिति के अन्दर ही समाप्त हो जाने दिया जाता है। पूर्ण सदन का बहुमत किसी समिति को बिल का प्रतिवेदन प्रकाशित करने के लिए बाध्य कर सकता है, पर यह बहुत कम ही किया जाता है।

यदि समिति किसी विधेयक को अनुकूल सिफारिश के साथ प्रकाशित करती है, तो भी उसे पूरे सदन की विषय सूची में स्थान पाने के लिए संघर्ष करना पड़ता है। प्रतिनिधि सभा के पास बिल के स्वरूप के अनुसार विशद 'कैलेंडर' प्रणाली होती है तथा प्रत्येक बिल के लिए विभिन्न-विभिन्न प्रणालीगत नियम होते हैं। वे बिल, जिनका विरोध नहीं होता, 'स्वीकृति कैलेंडर' के अंतर्गत आते हैं। निर्धारित दिनों पर इन बिलों के केवल शीर्षकों का वाचन होता है, जिससे आपत्ति प्रकट करने के लिए अवसर प्रदान किया जा सके। जिन विधेयकों पर आपत्ति नहीं की जाती, वे सामूहिक रूप से स्वीकृत हो जाते हैं। इस कैलेंडर में किसी भी बिल को सम्मिलित करने के लिए यह आवश्यक होता है कि उसकी समिति ने उसके सम्बन्ध में सर्वसम्मति से प्रतिवेदन किया हो तथा 'आपत्ति करने वालों' के एक छोटे-से द्विदलीय गुट ने भी उसकी परीक्षा कर ली हो। गैरसरकारी बिलों तथा कोलम्बिया जिला विषयक बिलों के लिए भी विशेष तिथियाँ होती हैं। विनियोग बिलों की तो और भी विभिन्न प्रणाली होती है।

फिर भी, सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण बिलों को, जो अपनी समिति द्वारा पारित हो जाते हैं 'समादेश' के लिए नियम समिति के पास भेजा जाता है। 'समादेश' तिथि तथा बहस के ढंग के सम्बन्ध में होता है। यह महत्त्वपूर्ण समिति सदन की

'यातायात व्यवस्थापक' है, जो कामकाज की प्राथमिकता निर्धारित करती है तथा यह निर्णय करती है कि प्रत्येक विषय पर कितने समय तक विचार-विमर्श किया जाना चाहिए। वास्तव में यह इससे भी अधिक है। यह सदन की प्रच्छन्न सहमति से ऐसे बिलों में परिवर्तन तथा संशोधन का भी कार्य करती है, जो दबाव डालने वाले एक संघर्षशील और शक्तिशाली अल्पसंख्यक गुट के समर्थन से सहानुभूतिपूर्ण समिति से होकर आते हैं। नियमन समिति के सदस्य सामान्यतया 'निरापद' जिलों के होते हैं तथा सम्बन्धित दबाव डालने वाले दल के विरोध के परिणामस्वरूप निर्वाचन के समय इन्हें अधिक कठिनाइयों का सामना नहीं करना पड़ता। परिणामस्वरूप एक ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है, जब अधिकांश प्रतिनिधि यह सोचते हैं कि यदि इस बिल पर औपचारिक मत न लिया जाय, तभी सार्वजनिक हित का साधन हो सकेगा क्योंकि यह मतदान अधिकांश सदस्यों के लिए राजनीतिक रूप से खतरनाक हो सकता है। ऐसी परिस्थिति में नियमन समिति समादेश देने से इनकार कर सकती है अर्थात् बिल को विचारार्थ सदन में बहस करने की अनुमति नहीं दे सकती। ऐसे विषयों में अत्यधिक निरंकुश निर्णयों से बचने के लिए ऐसी व्यवस्था की गयी है कि यदि सम्पूर्ण सदन से अधिकांश सदस्य आवेदनपत्र दें, तो नियमन समिति को बिल को प्रकाशित करना ही पड़ेगा। फिर भी, बहुत-से सदस्य इसे अपनाने में हिचकिचाते हैं और इसलिए ऐसे अवसर आते हैं, जब नियमन समिति अपना निर्णय बिना किसी चुनौती के देती है।

प्रतिनिधि सभा की समितियों में जिस प्रकार की सुनवाई होती है, उसी प्रकार सीनेट की समितियों में भी सुनवाई होती है। फिर भी, प्रतिनिधि सभा की नियमन समिति जो काम करती है वह काम सीनेट में बहुमतवाले दल की कार्य-संचालन समिति करती है। सीनेट की प्रणाली, जो अपेक्षाकृत छोटी संस्था के अनुकूल है, अधिक अनौपचारिक तथा लचीली है; पर जिस प्रकार प्रतिनिधि सभा की नियमन समिति स्थायी समितियों पर अपना स्वीकृति देने का अंकुश रखती है, वैसी बात सीनेट में नहीं है। इसमें 'कैलेंडर' की विशद प्रणाली भी नहीं है। फिर भी उन बिलों को, जिनका विरोध नहीं होता, पारित करने के लिए दोनों सदनों में तत्काल एवं सरल प्रणाली है।

सदन में होनेवाली बहस पर यहाँ कुछ मामूली विचार ही प्रकट किये जा सकते हैं। दोनों सदन अत्यन्त सतर्कतापूर्वक अल्पसंख्यकों की सुनवाई के

अधिकार को सुरक्षित रखने के लिए प्रयास करते हैं। प्रतिनिधि सभा में इसका यह काम होता है कि किसी भी बिल पर विरोधियों तथा समर्थकों को बहस करने का समान समय दिया जाता है। सीनेट में इसका रूप यह होता है कि असीमित बहस के लिए समय प्रदान किया जाता है। दोनों सदनों में बहस के समय बिल में संशोधन प्रस्तुत करने के लिए अवसर प्रदान किया जाता है; हालाँकि प्रतिनिधि सभा परम्परा के अनुसार समर्थकों को संशोधन प्रस्तुत करने के लिए बहुत ही कम समय देती है। कभी-कभी यह समय केवल ५ मिनट का ही होता है। पहले बिल पर जो बहस होती है, वह कुल मिलाकर सम्पूर्ण बिल पर बहस होती है और तब संशोधनों पर बहस होती है। ब्रिटेन के समान यहाँ दूसरा तथा तीसरा वाचन तो नहीं होता, पर सच्चे अर्थ में द्विसदन प्रणाली होने के कारण एक सदन में स्वीकृति तथा दूसरे में बहस होने के बीच दुबारा विचार करने का पर्याप्त समय मिल जाता है।

सीनेट में बहस की स्वतंत्रता पर अत्यधिक बल दिया जाता है। संगत या असंगत सम्बन्धी नियम लागू नहीं किया जाता। बहस को समाप्त करने की प्रणाली इतनी कठिनाइयों से परिपूर्ण है कि इसकी बहुत कम मांग की जाती है तथा उसे कार्यान्वित तो और भी कम किया जाता है। इसे सभी सदस्यों के दो तिहाई भाग का समर्थन अवश्य प्राप्त होना चाहिए। इस प्रकार दीर्घकाल तक बहस करने का एक मार्ग मिल जाता है जिसके द्वारा अल्पसंख्यक दल, यदि वह हठीला हो और किसी विधेयक के विरुद्ध प्रबल भावनाएँ रखता हो, तो घण्टों और दिनों तक निरन्तर चर्चा करते हुए विधेयक पर कार्यवाही नहीं होने दे सकता।

इस लिए यह आश्चर्य की बात नहीं है कि छोटी संस्था की कार्य करने की गति भी धीमी है तथा वह सामान्यतः अपने कार्य-संचालन में कानून-निर्माण-विषयक बहुत अधिक दिन ले लेती है।

दोनों सदन कुछ परिस्थितियों में अधिक अनौपचारिक तथा शीघ्रता से काम निबटाने की प्रणाली के लिए 'सम्पूर्ण की समिति' के तरीके का प्रयोग करते हैं।

मतदान मौखिक, हाथ उठाकर, 'वक्ताओं' (Tellers) द्वारा तथा सदस्यानुक्रमांक पढ़कर किया जाता है। सामान्यतया अन्तिम प्रणाली का उपयोग तब किया जाता है, जबकि कोई दल इसकी मांग करता है। प्रतिनिधि सभा में तो इसमें बहुत समय व्यतीत हो जाता है तथा कभी-कभी किसी बिल में बाधा पहुँचाने के लिए ही इसका उपयोग किया जाता है। जब सदन 'सम्पूर्ण की समिति' की स्थिति में होता है, तब रोल पढ़ने की अनुमति नहीं दी जाती। 'कोरम' के

अनुरोध को अस्वीकृत नहीं किया जा सकता। प्रणालीगत तरीकों के उपयोग के लिए बहुत से नियमों को मानना पड़ता है। कार्यवाही रोकने के लिए निरंतर प्रयास की निन्दा की जाती है। यह बात विशेष रूप से तब होती है, जब सदस्य या सदस्यगण, जो ऐसी बात करते हैं, अल्प संख्या में रहते हैं। दोनों दलों के नेताओं में तथा सदस्यों के बीच यदि भ्रातृत्व की भावना रही, तो जटिल प्रणाली संहिता के दुरुपयोग की संभावना बहुत ही कम हो जाती है।

दो या तीन प्रणालियाँ इतनी पर्याप्त विशिष्टता रखती हैं कि इस पर कुछ कहना आवश्यक है। इनमें से एक तरीका "बोलने का अवसर देने" का है। इस तरीके से एक सदस्य के भाषण में दूसरे सदस्य द्वारा हस्तक्षेप किया जा सकता है; फिर भी भाषणकर्त्ता सदस्य बैठता नहीं। यह हस्तक्षेप बहस के समय प्रश्न पूछ कर या विचार प्रकट करने के अनुरोध द्वारा किया जा सकता है, या एक सदस्य अपने समय को (प्रतिनिधि सभा में) अपने समर्थक को बोलने के लिए प्रदान कर सकता है। किसी भी सदन में किसी भी सदस्य के लिए पूरा भाषण देना आवश्यक नहीं है। हाँ, यदि सदस्य चाहे, तो दूसरी बात है। उसे उस दिन की कांग्रेस की कार्रवाई के मुद्रित विवरण में अपने मंतव्यों को (अथवा किसी सामग्री को) सम्मिलित करवाने के लिए केवल अनुमति के लिए अनुरोध की आवश्यकता होती है। इसके अतिरिक्त वह सामान्यतया विवरण (रेकार्ड) की अनुक्रमणिका में प्रायः ऐसी किसी भी सामग्री को सम्मिलित करने का अनुरोध कर सकता है, जिसका वह रचयिता नहीं है, किन्तु जिसे वह सामान्य हित की समझ सकता है। ऐसे अनुरोध को वास्तव में सदा ही स्वीकृत कर लिया जाता है।

कामकाज की व्यवस्था स्तरीकृत होती है। दोनों सदनों की बैठक (सामान्यतया) दोपहर को होती है। इनका अधिवेशन प्रार्थना के पश्चात् प्रारंभ होता है। इसके बाद कुछ और बातें भी होती हैं तथा राष्ट्रपति का संदेश, अनुपस्थिति के कारणों के सम्बन्ध में वक्तव्य, आवेदनपत्र, समितियों के प्रतिवेदन पर गौर और (प्रतिनिधि सभा में कुछ निश्चित दिनों में) सार्वजनिक हित के विषयों पर एक मिनट के भाषण। यदि ऐसी बातें नहीं होतीं, या यदि वे एक स्वीकृत समय पर होती हैं, तो दिन का मुख्य कार्यक्रम प्रारंभ होता है। बंद होने का कोई निश्चित समय नहीं है, पर सामान्यतया बैठक समाप्त करने के लिए करीब ५ बजे सायंकाल बहुसंख्यक दल के नेता प्रस्ताव प्रस्तुत करते हैं। जब विधानमंडलीय वर्ष का अंत सन्निकट आता है, तब अधिवेशन काफी समय तक चलता रहता है। मुख्य विषयों पर बहुधा मंगलवार, बुधवार तथा गुरुवार को

विचार किया जाता है। वर्षांत में शनिवार का अधिवेशन, विशेषकर सीनेट का, असाधारण नहीं होता। समितियों की बैठक प्रातःकाल हुआ करती है, पर जनक सदन की अनुमति होने पर दोनों की बैठकें साथ-साथ होती हैं। जब रोल नम्बर पुकारा जाता है, तब समिति को अस्थायी अवकाश मिल जाता है। राष्ट्रपति के चुनाव के वर्षों को छोड़ कर अब कांग्रेस की बैठक कम या अधिक जनवरी के प्रथम सप्ताह से लेकर निरंतर अगस्त के उत्तरार्द्ध तक होती है। बहुधा इसकी बैठक अक्तूबर, नवम्बर में पुनः होती है। प्रस्तावों पर पुनर्विचार के अवसर पर अल्पसंख्यक दल सामान्यतया कतिपय बातों के सम्बन्ध में अपने विरोध को नाटकीय रूप प्रदान करता है जब कि वह अन्तिम समय में पूरे प्रस्ताव का समर्थन करने का अधिकार सुरक्षित रखता है। कभी-कभी ऐसे प्रस्ताव को इतना अधिक समर्थन प्राप्त होता है कि वह पारित तक हो जाता है। कभी-कभी इसके साथ यह निर्देश दिया जाता है कि एक विशेष प्रकार के संशोधन को सम्मिलित किया जाय अथवा एक निश्चित तिथि तक उसके विषय में पुनः प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाय।

जब कोई बिल एक सदन द्वारा स्वीकृत हो जाता है, तब उसे तत्काल दूसरे सदन में भेज दिया जाता है। तत्पश्चात् सिद्धांततः (तथा बहुधा व्यवहारतः) यह उचित समिति के पास भेज दिया जाता है। वहाँ भी इसकी वही गति होती है, जो उस सदन में हुई थी, जिसमें मूलतः उसे प्रस्तुत किया गया था। बहुधा इसके समान बिल वहाँ पहले से ही प्रस्तुत किये गये रहते हैं या प्रायः उनकी सुनवाई भी पूरी हो गयी रहती है। ऐसे विषयों में कुछ हद तक समन्वय की भावना असामान्य नहीं होती। दूसरा सदन मूल सदन की समिति के समक्ष हुई सुनवाइयों की प्रतिलिपि अथवा संक्षिप्त विवरण की मांग कर सकता है। समिति के अध्यक्षगण इस सम्बन्ध में विचार-विमर्श करते हैं तथा इस बात का पता लगाते हैं कि दूसरा सदन किस सीमा तक कार्य को शीघ्रतापूर्वक सम्पन्न कर सकता है। कुछ भी हो, यदि दूसरे सदन की समिति बिल का अनुमोदन करती है, तो इस विषय में, शीघ्र या देर से कोई बिल प्रतिवेदित किया जायगा तथा सामान्यतः सदन में उस पर ध्यान दिया जायगा और कार्रवाई की जायगी।

यदि बिल दूसरे सदन द्वारा भी पारित कर दिया जाता है और यह महत्त्वपूर्ण होता है, तो सामान्यतया पहले सदन द्वारा पारित किये गये उसके रूप में तथा उसके नये रूप में अन्तर होता है। यदि मूल बिल वही नहीं होता, जिसपर दूसरे

सदन में वास्तव में विचार किया गया था, तो भी यदि वह सम्बन्धित विषय से पर्याप्त रूप से मिलता-जुलता है, तो सामान्यतः उसपर इस प्रकार विचार-विमर्श करने की अनुमति मिल जाती है, मानो यह वही बिल हो। किसी भी तरह इस स्थिति में 'सम्मेलन समिति' के नाम से पुकारा जानेवाला तरीका यहाँ आ पहुँचता है। सभाध्यक्ष तथा स्थानापन्न अध्यक्ष द्वारा सम्मेलन में भाग लेने के लिए दोनों सदनों के प्रतिनिधि मनोनीत किये जाते हैं। जिन सीनेटरों को नामजद किया जाता है, वे सामान्यतया वही होते हैं, जिनके लिए बिल प्रस्तुत करने वाला अनुरोध करता है। सदन में परम्परा के अनुसार अधिकांश ये सदस्य वही होते हैं, जो वास्तविक बिल पर समितियों में विचार कर चुके होते हैं। कुछ मामलों में अधिक योग्य अथवा दिलचस्पी रखनेवाले सदस्यों को इसके लिए नामजद करने के संशोधन भी प्रायः हुआ करते हैं। इनकी बैठकें गुप्त हुआ करती हैं तथा ये दोनों रूपों के बीच के अन्तरों को दूर करने का प्रयास करते हैं। ऐसी स्थिति में प्रायः समझौता ही होता है। जिन कारणों के प्रभाव से समझौता होता है, उनमें विशेष विषयों पर एक या दूसरे सदन की भावनाओं की प्रबलता (जिसमें कभी-कभी वे विशिष्ट आदेश भी सम्मिलित होते हैं, जो वह अपने प्रतिनिधियों को देता है), मामले की सामान्य विशेषताएँ, जन-रुचि और जन-समर्थन की मात्रा तथा स्वयं सम्मेलन के प्रतिनिधियों के विशिष्ट विचार सम्मिलित होते हैं।

नियम के अनुसार सम्मेलन का निर्णय प्रतिद्वन्द्वी बिलों के प्रावधानों की सीमा के अंतर्गत होना चाहिए। कोई नया विषय नहीं जोड़ा जा सकता, किन्तु बिलों के पारस्परिक अन्तर की स्पष्ट सीमा के अन्तर्गत हुए किसी समझौते से उत्पन्न कोई साधारण परिवर्तन (यथा प्रणालीगत परिवर्तन) इसका अपवाद है। इसके सम्मेलन में भाग लेने वाले प्रतिनिधि अपने-अपने सदनों के समक्ष प्रतिवेदन प्रस्तुत करते हैं। सामान्यतया इनके प्रतिवेदन को स्वीकार कर लिया जाता है, पर यह अस्वीकृत भी किया जा सकता है। इसके लिए पुनः सम्मेलन को बिल भेजने का निर्देश हो सकता है और नहीं भी हो सकता, पर यह तभी होता है जब कि सदन जिस धारा पर जोर देता है, उसे सम्मेलन ने अस्वीकृत कर दिया हो या उसमें उसने कुछ परिवर्तन कर दिया हो। यदि अन्तिम समय में बिल पर मतभेद उत्पन्न हो जाता है या उसे अस्वीकृत कर दिया जाता है, तब उस अधिवेशन में उस पर पुनःविचार नहीं किया जा सकता। सिद्धांततः उसे उसी अधिवेशन में नये विधेयक के रूप में प्रस्तुत किया जा सकता है, पर ऐसी बात बहुत ही कम होती है।

यदि कोई विधेयक इस प्रकार दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत कर लिया जाता है, तो उसे हस्ताक्षर के लिए राष्ट्रपति के पास भेजा जाता है। राष्ट्रपति १० दिन के भीतर उसे स्वीकार कर सकते हैं या उस पर विशेषाधिकार का प्रयोग कर सकते हैं। यदि वे इस अवधि में इन दोनों में से कुछ भी नहीं करते, तो बिना उनके हस्ताक्षर के ही वह कानून बन जाता है। पर यह तब होता है, जबकि कांग्रेस का अधिवेशन स्थगित नहीं रहता है। यदि वह स्थगित रहता है, तो यह बिल कानून नहीं बन पाता है। यह ऐसी प्रणाली है. जिसे 'जेबी निषेधाधिकार' (पाकेट विटो) कहते हैं। यदि राष्ट्रपति बिल पर निषेधाधिकार का प्रयोग कर देते हैं, तो उसे पुनः कांग्रेस में भेजा जाता है। इसके बाद यदि कांग्रेस चाहे, तो राष्ट्रपति के निषेधाधिकार की अवहेलना कर उस बिल को स्वीकृत कर सकती है, पर इसके लिए दोनों सदनों में से प्रत्येक में रोल नम्बर पुकार कर मत लेने पर दो तिहाई बहुमत का होना आवश्यक होता है। निषेधाधिकार का प्रयोग होता ही रहता है। शायद प्रति अधिवेशन में इसकी संख्या औसतन १५ या २० तक पहुँच जाती है। फिर भी, कांग्रेस राष्ट्रपति के निषेधाधिकार के पश्चात् बहुत कम बिलों को पारित करती है।

दो या तीन विशेष प्रकार के कानून-निर्माण विषयक कार्यों का उल्लेख करना आवश्यक है। तथाकथित संयुक्त प्रस्ताव की भी, जो किसी बिल के जीवन को बढ़ाने के लिए प्रायः प्रस्तुत किया जाता है, वही प्रणाली होती है, जो सार्वजनिक बिलों की होती है तथा इन दोनों में मुश्किल से अन्तर किया जा सकता है। एक ही साथ प्रस्तुत किये जानेवाले (*concurrent*) प्रस्तावों पर राष्ट्रपति के हस्ताक्षर की आवश्यकता नहीं होती। ये प्रस्ताव या तो बाध्यतामूलक नहीं होते या वे परामर्श देनेवाले होते हैं, अथवा वे ऐसे विषयों से सम्बन्धित होते हैं, जो केवल कांग्रेस के अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत ही होते हैं—जैसे कि निजी घरेलू व्यवस्था और आन्तरिक संगठन। इसके अतिरिक्त सरल प्रस्ताव भी होते हैं, जो केवल एक ही सदन तक सीमित रहते हैं तथा इनके विषय एक ही साथ प्रस्तुत किये जानेवाले प्रस्ताव के समान होते हैं।

प्रशासन विभाग के ढाँचे के पुनर्गठन का अधिकांश कार्य फिलहाल स्वयं प्रशासन द्वारा ही प्रारम्भ किया जा सकता है। फिर भी, राष्ट्रपति को तत्सम्बन्धी योजनाओं को कांग्रेस के सुपुर्द करना पड़ता है। यदि योजना के प्रस्तुत होने के ६० दिन के भीतर यदि कोई एक भी सदन उसे अपनी कुल सदस्यता के बहुमत से अस्वीकृत कर देता है, तो योजना गिर जाती है। अन्यथा यह समझा जायगा कि कांग्रेस ने उस पर अपनी स्वीकृति दे दी है। ब्रिटेन तथा

अमरीका में विनियोग नीति तथा कार्य-प्रणाली में इतना भारी अन्तर है कि इन पर पृथक्-पृथक् रूप में विचार करने की आवश्यकता है। सिद्धांततः तथा सामान्यतया व्यवहार में भी अमरीका में ऐसा कोई भी विनियोग नहीं किया जा सकता, जिसके लिए पहले से कानूनों द्वारा अधिकार न दिया गया हो। विपरीतार्थ में कोई भी अधिकार देने वाला बिल स्वयं कोष का विनियोग नहीं कर सकता। अधिकार प्रदान करने वाले कानून सामान्य सार्वजनिक कानून होते हैं, जिनके द्वारा अभिकरणों की स्थापना की जाती है या गतिविधियों का उल्लेख किया जाता है। इनके द्वारा खर्च की सीमा निर्धारित की जाती है, आवश्यक कोष के लिए अनुमति दी जाती है या विषय पर मौन भी रहा जा सकता है। सामान्य निर्देश या उच्चतम सीमा निर्धारित करने के अलावा अधिकार देने वाले कानून पर इसकी भाषा का भारी प्रभाव नहीं पड़ता। सभी विनियोगों को अलग कानून द्वारा ही किया जा सकता है, जिनकी प्रणाली कुछ भिन्न ही होती है। किसी कार्रवाई के लिए अनुमति मिल जाने पर भी कांग्रेस किसी विनियोग को अस्वीकृत कर सकती है या उसमें देर कर सकती है। जितनी रकम के लिए अधिकार दिया गया होता है, उसमें भारी कटौती भी की जा सकती है। इसी कारण सदन विनियोग समिति को 'कांग्रेस का तीसरा सदन' कहा गया है।

कार्य-प्रणाली के अनुसार यह आवश्यक होता है कि विशेष गतिविधियों के लिए उत्तरदायी अभिकरण आगामी जुलाई से प्रारम्भ होने वाले वित्तीय वर्ष के लिए अपने व्यय-सम्बन्धी अनुमान १ अक्तूबर तक राष्ट्रपति के कार्यालय में बजट-विभाग में पेश कर दें। इसके बाद प्रकाशन विभाग में जो कुछ निर्णय किया जाता है, उसे जनवरी में कांग्रेस में प्रशासन बजट के रूप में प्रस्तुत किया जाता है। इसके बाद इसे विनियोग समितियों के पास भेजा जाता है।

तत्पश्चात् विनियोग समितियाँ विस्तृत जाँच तथा प्रत्येक समिति के अभिकरण अथवा अभिकरणों से सम्बन्धित बिलों पर प्रतिवेदन देने के लिए इसे उपसमितियों के पास भेज देती हैं। यह अध्ययन मुख्यतः लम्बी सुनवाई का रूप धारण कर लेता है जब कि सम्बन्धित अभिकरण के अधिकारी अपने अनुमान को सही बताने के लिए दलीलें प्रस्तुत करते हैं तथा प्रश्नों के उत्तर देते हैं। इसके अतिरिक्त स्वयं उपसमितियाँ सामान्यतः अपने कर्मचारियों द्वारा इसके अनेक स्वतंत्र अध्ययन करती हैं। कांग्रेस के अन्य सदस्यों तथा कांग्रेस से बाहर विभिन्न दलों के सुझाव लिये जाते हैं। इसके बाद 'मूल्यांकन' के लिए

उपसमिति की बैठक होती है तथा इनके बाद वह पूर्ण समिति में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। यह समिति यदि कुछ परिवर्तन करती है, तो वह मामूली होता है तथा उसके बाद उसे सदन में विचार-विमर्श के लिए भेजा जाता है। इसे अन्य प्रकार के बिलों की अपेक्षा अग्रिम स्थान दिया जाता है। प्रतिनिधि सभा द्वारा स्वीकृत कर लिये जाने के बाद (व्यवहारतः विनियोग बिलों पर प्रतिनिधि सभा ही पहले विचार करती है) इसे सीनेट में भेजा जाता है। वहाँ तथा सम्मेलन में इनकी स्वीकृति की प्रणाली अन्य बिलों के ही समान है। राष्ट्रपति किसी भी, विनियोग बिल के किसी भाग पर निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं कर सकते; क्योंकि इससे वह विनियोग पर पूर्णरूपेण निषेधाधिकार लागू करने के समान हो जायगा। अतः ऐसी स्थिति उत्पन्न करने में वे हिचकिचाते हैं। फिर भी, वे किसी विशेष विभाग या मद पर विनियोग की गयी रकम को पूरा खर्च करने से इनकार कर सकते हैं और अब तक कांग्रेस ने अपनी इच्छा को पूरा करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की है। आवश्यकता के अनुसार पूरक विनियोग भी किये जाते हैं। वृद्धि (जो अब अधिक की जाने लगी है) या कमी सदन में प्रस्तुत संशोधनों द्वारा की जाती है। कभी-कभी सामान्य नियम लागू किया जाता है, जिसके अनुसार सभी विनियोगों में कुछ प्रतिशत के हिसाब से कटौती की जाती है या अतिरिक्त कर्मचारियों की नियुक्ति या रिक्त स्थानों की पूर्ति पर प्रतिबंध लग जाता है। सरकारी खर्च में जो इधर अत्यधिक वृद्धि हुई है, उसे देखकर यह अस्वाभाविक नहीं है।

इस प्रकार कानून बनाने की प्रणाली में दोनों राष्ट्रों के बीच जो अन्तर है, वह यद्यपि सामान्यतया भारी दिख पड़ता है, तथापि इनके लक्ष्यों में अन्तर नहीं है। ये अन्तर अधिकांशतः दो आधारभूत सांविधानिक अन्तरों के कारण उत्पन्न होते हैं। अमरीका में ऐसी द्विसदन प्रणाली है, जहाँ दोनों सदनों में बहुत हद तक समानता है और (सर्वोपरि बात यह है कि) यह विधान-मंडल ऐसा है, जो न्यायिक रूप से प्रशासन विभाग से बिलकुल स्वतंत्र है तथा इसकी कार्यवाही भी ऐसी होती है कि यह स्वतंत्रता वास्तविक होती है। दूसरी ओर ब्रिटेन में 'हाउस आफ कामन्स' को हाउस आफ लार्ड्स पर और उसके विरुद्ध अत्यधिक तथा जानबूझकर प्रभुत्व प्रदान किया गया है। इसके अतिरिक्त संसद और प्रशासन के मध्य मंत्रिमंडल जो समन्वयकारी तथा एकता स्थापित करने का कार्य करता है, वह दूसरे प्रकार की प्रणालियों और प्रथाओं को जन्म देता है। इस प्रकार विभिन्न शासन-पद्धतियाँ दृष्टिगोचर होने लगती हैं।

.६.

कांग्रेस की निर्णय-प्रणाली

कांग्रेस तथा ब्रिटिश संसद और मंत्रिमंडल का अन्तर अधिकार के विकेन्द्रीकरण तथा केन्द्रीकरण का अन्तर है। केन्द्रीकरण का मूल्य स्पष्ट है तथा उसका बचाव आसानी से किया जा सकता है। विकेन्द्रीकरण का मूल्य अधिक पेचीदा है। संसद का दलीय बहुमत अपने मंत्रिमंडल के, जिसमें उसे विश्वास होता है, नेतृत्व को मानता है। मंत्रिमंडल नौकरशाही के विशेषज्ञों के विचार तथा राष्ट्र की विचारधारा में, जो सामान्यतया सदस्यों के विचारों में प्रतिबिम्बित होती है, बारीकी से संतुलन कायम रखता है, पर वह स्वतंत्र रूप से काम करने में भी नहीं हिचकिचाता। ये तत्त्व कांग्रेस में भी हैं, पर उसमें दल तथा नौकरशाही का प्रभाव कम होता है। स्वतंत्रता का विशेष महत्त्व होता है तथा विशेष हितों के दबाव अधिक स्पष्ट होते हैं एवं उनका प्रयोग अधिकांशतः प्रक्रिया के एक भिन्न चरण में किया जाता है।

कांग्रेस के निर्णय करने के कार्य के चार बड़े पहलू होते हैं। ये हैं निर्वाचकों का प्रभाव, 'सिद्धांत', दल तथा अनुसंधान। हम इन पर इसी क्रम से विचार करेंगे। दोनों राष्ट्रों में जो अन्तर है, वह इस क्रम को सही बताने से ही संयोगवश प्रकट हो जाता है। ब्रिटेन में दल के प्रभाव पर प्रायः निश्चित रूप से सर्वप्रथम विचार करना होगा।

कांग्रेस एक जटिल राष्ट्रीय सरकार में स्थानीय तत्त्व का प्रतिनिधित्व करती है। उसके सदस्यों को स्थानीय रूप से दल के स्थानीय संगठन द्वारा अथवा 'प्रत्यक्ष प्राथमिक निर्वाचन' में मतदाताओं द्वारा नामजद किया जाता है। सदस्यों का चुनाव स्थानीय निर्वाचन क्षेत्रों द्वारा किया जाता है, जिन्हें दल के राष्ट्रीय संगठन से सामान्यतः तनिक भी नहीं अथवा बहुत कम सहायता मिलती है। अधिकांशतः भावी सदस्य अपने समुदाय, राज्य या क्षेत्र की समस्याओं पर अपना अभियान करता है। इसमें उसे दल के राष्ट्रीय नेतृत्व से भिन्न मत रखने में भी कोई हिचकिचाहट नहीं होती। यह स्थिति तब उत्पन्न होती है, जब राष्ट्रीय नेतृत्व भावी सदस्य के जिले या राज्य के सर्वोत्तम हितों

के सम्बन्ध में उससे भिन्न मत रखता है। ऐसी स्थिति में सदस्य को स्थानीय दल का मौन अथवा सक्रिय समर्थन प्राप्त हो सकता है।

यदि सदस्य एक बार पदारूढ़ हो जानेपर अपने जिले से सम्पर्क भंग कर देता है, तो इसके लिए उसे संकट झेलना पड़ सकता है। वास्तव में इस खतरे की अधिक आशंका नहीं है, क्योंकि संचार तथा सम्पर्क स्थापित करने के बहुत-से साधन हैं। उसके निर्वाचन क्षेत्र से प्रतिदिन एक सौ पत्र और यदि वह भारी जनसंख्या वाले राज्य का सीनेटर है, तो इससे भी कई गुना पत्र, उसे प्राप्त होते हैं। इनमें से अधिकांश पत्र सहायता के लिए होते हैं, पर अन्य बहुत-से पत्रों में राष्ट्रीय प्रश्नों पर विचार प्रकट किये जाते हैं। इसके अलावा देश के दूरस्थ भागों से भी दर्शकों का वाशिंगटन में ताँता लगा रहता है और ऐसी यात्रा में लोग अपने सीनेटरों तथा प्रतिनिधियों से प्रायः अवश्य मिलते हैं। इसके अलावा किसी कारण तथा अन्य विषयों पर सदस्यों से मुलाकात करने के लिए बहुत-से शिष्टमंडल या दर्शकगण आते हैं। टेलीफोन तथा तार संचार के अन्य साधन हैं। सदस्यों को यात्रा के लिए कुछ द्रव्य भी मिलता है, जिसका उपयोग अपने निर्वाचकों का मत जानने तथा अपने द्वारा किये गये कार्यों के सम्बन्ध में उन्हें बताने के लिए की जाने वाली यात्रा में किया जाता है।

किसी भी सदस्य के निर्वाचन क्षेत्र का यह प्रभाव कई तरीकों से प्रकट किया जाता है। इसका अधिक सम्बन्ध सार्वजनिक कार्य—यथा नयी सरकारी इमारत, जलस्रोत की योजनाएँ तथा सैनिक संस्थानों—से रहता है, जिससे उस क्षेत्र में धन पहुँचता है तथा उसकी सुविधाओं में वृद्धि होती है। इस प्रकार की योजनाओं पर संघीय सरकार का खर्च खरबों डालर में होता है। 'पारस्परिक सहायता' (Log-rolling) इससे ही उत्पन्न एक तत्त्व है, जिसके जरिये सदस्य स्थानीय समर्थन प्राप्त करने के लिए एक दूसरे की सहायता करते हैं। वे एक दूसरे की योजना के लिए मतदान का समर्थन प्रदान करते हैं। सबसे स्पष्ट प्रभाव सदस्य के आर्थिक एवं अन्य दृष्टिकोणों से परिलक्षित होता है, क्योंकि इससे ही प्रभावित होकर मतदाता उसे निर्वाचित करते हैं। यही वे गुट हैं, जो अमरीका की राजनीतिक पद्धति के एक सबसे बड़े तत्त्व हैं। ब्रिटेन जैसा ये एक या दूसरे बड़े राजनीतिक दल पर अपना ध्यान अधिक नहीं देते। इनका रूप क्षेत्रीय तथा विभागीय रहता है तथा इसलिए दोनों दलों के उम्मीदवार उन्हें अपनी ओर आकर्षित करने के लिए मनाते हैं। केवल दक्षिण में ही, जो आर्थिक कारणों से अधिक सामाजिक और

ऐतिहासिक कारणों से मुख्यतः 'एक दलीय' है, वास्तव में पूर्ण केन्द्रीकरण है; पर यहाँ दल के ही भीतर मनोनयन के लिए संघर्ष होता है। उदाहरणार्थ श्रमिक संगठनों के सदस्य अत्यन्त भिन्न-भिन्न प्रकार से किसी विशेष उम्मीदवार का समर्थन करते हैं।

कांग्रेस के भीतर और उसके ऊपर इन विशेष हितों अथवा दबाव डालने वाले गुटों का किस ढंग का प्रभाव पड़ता है? यह इतना जटिल है कि मोटे तौर पर ही इस पर कुछ कहा जा सकता है। चार बड़े-बड़े गुटों के हाथ में अत्यधिक राजनीतिक शक्ति है। ये हैं—व्यवसाय, कृषि, श्रमिक तथा सेवानिवृत्त वृद्ध। एक पांचवें दल का भी प्रादुर्भाव हो रहा है, जो बड़ी उम्र वाले लोगों का है। इसका रूप भी इनके जैसा होने की सम्भावना है। कर्मचारी, हब्शी, उपभोक्ता, कंजरवेशनिस्ट (सनातनी), आन्तर्राष्ट्रीय सहकारवादी तथा देशभक्ति मोर्चे एक दूसरे स्तर का प्रतिनिधित्व करते हैं, कुछ पेशों के लोग यथा वकील तथा डाक्टर सीमित दायरे में प्रभावशाली हैं।

ऊपर जो खाका खींचा गया है वह निश्चित रूप से अत्यधिक सरल है। व्यावसायिक दल कुछ थोड़ी-सी बातों के सिवा कभी एक नहीं रहता। निर्यातकों तथा आयातकों में संघर्ष होता है। कांग्रेस की समितियों में प्रतिद्वन्द्वी दलों द्वारा अपना-अपना प्रभाव डालने की कोशिश की जाती है। बड़े-बड़े तथा छोटे-छोटे व्यावसायिक सदनों का प्रचार-कार्य निरंतर जारी रहता है। कुछ हद तक यह अन्तर-दलीय प्रतिद्वन्द्विता कृषि-क्षेत्र में भी है। सिंचाई वाले कृषक अन्य साधारण कृषकों से झगड़ते हैं। फसल प्रतिद्वन्द्विता तथा उसी फसल के सम्बन्ध में आन्तर्विभागीय प्रतिद्वन्द्विता राजनीतिक क्षेत्रों में यत्र-तत्र दृष्टिगोचर होती है। बड़ी-बड़ी कृषि संस्थाएँ बहुत कम तथा एक समान आवाज में बोलती हैं। विराट श्रमिक संघों की प्रतिद्वन्द्विता भी कांग्रेस में परिलक्षित होती है। हमारे विस्तारवादी समाज का समस्त जटिल स्वरूप कांग्रेस पर पड़ने वाले दबावों के रूप में परिलक्षित होता है।

यह बात क्षेत्रीय गुटों के सम्बन्ध में भी काफी स्पष्ट रूप से लागू होती है। शहर तथा देहात का संघर्ष प्रत्येक जगह विद्यमान है। यह संघर्ष इतना अधिक है कि जिस राज्य में शहरी तथा देहाती क्षेत्र बराबर हैं, वे बहुधा राजनीतिक दृष्टि से सबसे अधिक अस्थिर होते हैं। बड़े-बड़े नगरों में उपनगरीय क्षेत्र श्रमिकों के जिलों से प्रतिद्वन्द्विता करते हैं। औद्योगिक पूर्वी क्षेत्र तथा मध्य-पश्चिम क्षेत्रों में इस प्रकार की दलीय स्थिति है। दक्षिण में अब भी

अधिकांशतः अनुदारवादियों का गढ़ है। इसके अतिरिक्त औद्योगिक पिडमोंट से, जहाँ मतदान-विषयक कानून अनुमति देते हैं, कुछ श्रमिक उदारतावाद का भी आगमन हो गया है। मेरी राज्यों में अभी तक कृषि उग्रवादिता है। यह बात ऋण लेने के समय से ही है, पर वे रिपब्लिकन तथा डेमोक्रैट होने के बजाय वास्तविक अर्थ में 'कृषि' दल के ही कहे जा सकते हैं। राकी पहाड़ी के राज्यों का अपना एक अलग क्षेत्र है, जो जलाभाव के सम्बन्ध में ही अधिक चिंतित रहता है। यह सरकार के महान् जलस्रोत साधन निर्माण गतिविधियों के रूप में अपनी राजनीतिक अभिव्यक्ति करता है। प्रशांत महासागरीय तट के राज्यों की स्थिति अधिक जटिल है और परिणामस्वरूप वे दलीय आधार के बदले वास्तविक प्रश्नों के विवाद में ही अधिक व्यस्त रहते है।

उन विभिन्न दबाव डालने वाले वर्गों के प्रतिनिधियों के पास केवल समितियों के समक्ष औपचारिक रूप से प्रस्तुत होने तथा कार्यालयों और प्रकोष्ठों में अनौपचारिक सम्पर्क के ही स्रोत नहीं हैं। स्वयं सदस्यों का रुख सामान्यतया उनके निर्वाचन क्षेत्र के सामाजिक तथा आर्थिक वातावरण का इतना अभिन्न अंग बन जाता है कि वे इनकी विचारधारा में अस्पष्ट रूप से विलीन हुए रहते हैं। बहुधा वे स्वयं स्वभावतः अपने क्षेत्र के आर्थिक हितों के प्रवक्ता बन जाते हैं। अधिक बड़ा वर्ग एवं अधिक महत्त्वपूर्ण वर्ग अपनी सदस्यता तथा निकट सम्पर्क की बनिस्बत बाह्य मतदाताओं को प्रभावित करने का अधिक प्रयास करता है, क्योंकि इसका विश्वास है कि इनके सहानुभूतिपूर्ण दृष्टिकोण से कांग्रेस अवश्यंभावी रूप से प्रभावित होगी। इसके लिए विज्ञापन सबसे अधिक प्रयुक्त होने वाला साधन है।

यह विश्वास करना बिलकुल गलत होगा कि ऐसे वर्गों का प्रभाव मुख्यतः बुराई से पूर्ण होता है। वे स्वभावतः अपने क्षेत्र के सदस्य को प्रवक्ता बनाते हैं। वे अपनी विचारधारा को न्याय एवं तर्कपूर्ण प्रमाणित करने के लिए अन्य क्षेत्रों के सदस्यों को भी मनाने का प्रयास करते हैं। भारी दबाव डालकर अपनी बात मनवाने की अमरीकी प्रवृत्ति काफी प्रत्यक्ष रूप से दृष्टिगोचर होती है, पर यह एक राष्ट्रीय चरित्र हो गया है तथा कांग्रेस के सदस्यों ने इसके विरुद्ध बचाव के काफी साधन ढूँढ़ निकाले हैं। आज सरकार का खर्च अधिकांशतः विभिन्न आर्थिक वर्गों के मध्य समन्वय स्थापित करने से ही सम्बन्धित है। इसके अतिरिक्त यह युग भी संघटन का है तथा इससे भी अधिक स्वाभाविक बात यह है कि किसी विशेष प्रश्न पर किसी विशेष विचारधारा पर आधारित सामूहिक कार्रवाई

सामान्य दलीय राजनीतिक संगठन का पूरक होती है और बहुत कुछ उसे विघटित भी कर देती है। बहुत-से विषयों पर दृष्टिकोणों की जटिल पद्धति को द्विदलीय प्रणाली पर्याप्त स्पष्टता के साथ प्रतिबिम्बित नहीं करती। यदि ये वर्ग ब्रिटिश प्रणाली में सामने कम नजर आते हैं तथा कम आक्रमणात्मक प्रतीत होते हैं, तो इसका कारण यह हो सकता है कि उन्होंने कानून-निर्माण-कार्य पर प्रभाव डालने के वैकल्पिक साधन खोज निकाले हैं। ब्रिटिश दल स्वयं अधिकांशतः विशेष वर्गों के सम्मिश्रण हैं, जो दल के दृष्टिकोणों को भीतर से प्रभावित करते रहते हैं। इसके अतिरिक्त विभिन्न मंत्रालय तथा अभिकरण सामान्यतया ऐसे औपचारिक साधन प्रदान करते हैं, जिनका काफी प्रचार नहीं होता, जिनके जरिये सम्बन्धित वर्ग किसी प्रस्तावित कानून को, उसकी प्रौढ़ावस्था में, अपने दृष्टिकोण से प्रभावित कर सकता है। अमरीका में भी इन दोनों जैसी बातें विद्यमान हैं।

जहाँ तक कांग्रेस का सम्बन्ध है, ये गुट इतने स्पष्ट हैं और कभी-कभी इनकी ऐसी बुराइयाँ सामने आयी हैं कि कुछ लेखकों ने इन गुटों की वास्तविक शक्ति और प्रभाव की अपेक्षा उन्हें अधिक शक्तिशाली और प्रभावशाली समझने की गलती की है। इसके लिए कांग्रेस ने कुछ सुधारात्मक उपाय भी किये हैं। इनमें से प्रमुख उपाय यह है कि स्वयं सदस्य ही इस बात को अच्छी तरह से समझते एवं जानते हैं कि वर्गों की इच्छा तथा जनता के हित में भारी अन्तर है। अतः एक पक्षीय विचारधारा को स्वीकार करने में सतर्कता बरतनी आवश्यक है। वर्गों की विचारधारा के गुणों से स्पष्ट तथा अलग उनकी राजनीतिक शक्ति के विरुद्ध कांग्रेस ने मुख्यतः वर्गों की गतिविधियों के लिए प्रचार के तथा स्वयं अपने निर्णयों के सम्बन्ध में अस्पष्टता के अस्त्र का प्रयोग किया है। अधिकांशतः प्रकोष्ठों (Lobbies) और प्रकोष्ठ-प्रचारकों (Lobbyists) का पंजीकरण आवश्यक होता है। ऐसे पंजीकरण में रकम, खर्च का ढंग, कोष के स्रोत, सदस्यता, नाम तथा प्रतिनिधियों के वेतन का बताया जाना सम्मिलित होता है। जहाँ तक कांग्रेस का सम्बन्ध है, वह यथासम्भव ऐसे कानून पर अन्तिम रूप से निर्णय करने से बचने का प्रयास करती है, जिसे दबाव डालनेवाले गुटों का जोरदार एवं उग्र समर्थन प्राप्त होता है; किन्तु जिसे जन-हित के विपरीत समझा जाता है। वह विश्वास करती है कि ऐसा करके वह जन-हित की रक्षा कर रही है तथा साथ ही-साथ आगामी चुनाव के समय प्रतिकूल मत देनेवालों को विशेष गुटों द्वारा दिये जाने वाले

राजनीतिक दण्डों से भी बच रही है। ऐसे तरीके बहुत-से हैं। एक या दूसरे सदन में देरी, संशोधनों को प्रभावहीन करना, राष्ट्रपति द्वारा निषेधाधिकार का आश्वासन, सदन नियम समिति द्वारा आम बहस की सुविधा न देना, रोल नम्बर पुकारने के बदले दूसरे ढंग की मतदान प्रणाली अपनाना, सम्मेलन समिति द्वारा आपत्तिजनक धाराओं को समाप्त कर देना, इत्यादि ये तरीके हैं। दूसरी ओर एक हठीला तथा शक्तिशाली अल्पसंख्यक गुट बहुधा उस कानून को अवरुद्ध कर सकता है, जिसका वह विरोध करता है।

फिर भी, जब तक समाज भौतिकवादी है अर्थात् जब तक इस विश्व की मूल्यवान वस्तुओं पर अधिकार करने के लिए आर्थिक तथा शक्ति गुटों का संघर्ष उसकी मुख्य विशेषता है, तब तक हमें यह आशा करनी होगी कि इस संघर्ष का स्थानान्तरण राजनीतिक क्षेत्र में होता रहेगा। समाजवाद धन के मूल्यों के स्थानपर अधिकार, प्रतिष्ठा और सुरक्षा के मूल्यों की स्थापना कर सकता है, किन्तु संघर्ष चलता रहता है। अमरीकी कांग्रेस बहुत ही मानवीय संस्था है, पर अब तक यह इन दबाव डालनेवाले गुटों के समक्ष आत्मसमर्पण ही करती आयी है। कांग्रेस के सदस्य अपनी कार्रवाइयों में 'सिद्धांत' को सर्वोच्च स्थान देते हैं। सच्चे तथा जन-भावना से प्रेरित सदस्यों के लिए—और अधिकांश सदस्य इन दोनों से प्रभावित होते हैं, कानून-निर्माण-विषयक प्रस्तावों की बड़ी भूल-भुलैया से निकलने के लिए किसी-न-किसी प्रकार का स्पष्ट मार्ग ढूँढ़ निकालने का प्रयास करना स्वाभाविक है। सभी में निपुणता प्राप्त कर लेना प्रत्यक्षतः असंभव है। ऐसे प्रस्तावों की संख्या बहुत अधिक होती है तथा उनमें जो सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण होते हैं, वे भयंकर रूप से जटिल होते हैं। परिणामस्वरूप सिद्धान्त के रूप में एक ऐसा मार्ग ढूँढ़ निकालने का प्रयास किया जाता है, जिसमें सम्बन्धित विषय की कुंजी मिल जाती है। ऐसे बहुत-से सिद्धांत उपलब्ध हैं यथा लागत। एक सदस्य प्रत्येक प्रस्ताव के सम्बन्ध में यह पूछ कर ही प्रसिद्ध हो गये कि "धन कहाँ से मिल रहा है?" फिर ऐसे भी व्यक्ति हैं, जो 'राज्यों' के अधिकार पर जोर देते हैं। वे यह देखते हैं कि कहीं इस प्रस्ताव के जरिये राज्यों का कुछ अधिकार राष्ट्र को तो नहीं मिलने जा रहा है। कुछ लोग निजी अध्यवसाय के प्रति बहुत जागरूक रहते हैं, जो इस बात पर आपत्ति प्रकट करते हैं कि सरकार अपने नागरिकों से ही प्रतिद्वन्द्विता कर रही है। कुछ लोग 'राष्ट्रीय सार्वभौमिकता' का बहुत ही ख्याल रखते हैं। जो लोग 'विदेशी सहायता' तथा आन्तर्राष्ट्रीय सहकारिता पर आपत्ति प्रकट करते हैं,

उनका 'सबसे पहले अमरीका' बहुत ही लोकप्रिय नारा है। 'कल्याणकारी राज्य' का अर्थ विभिन्न समस्याओं के लिए भिन्न-भिन्न होता है और वे इसका भिन्न-भिन्न विषयों पर प्रतिपादन करते हैं। कुछ लोगों का अंतिम ध्येय विश्व-सरकार है। बहुत-से लोग नागरिक स्वतंत्रता के प्रति विशेष रूप से सतर्क रहते हैं। इस प्रकार के सिद्धांत से प्रायः सभी सदस्य बहुत ज्यादा प्रभावित होते हैं।

वास्तव में सार्वजनिक हित के दृष्टिकोण से किसी प्रश्न पर विचार करने के लिए सिद्धांतों पर अधिक निर्भर रहना बहुत ठीक नहीं है। इससे समस्या अत्यधिक सरल दिखायी पड़ती है। आज सरकार की कोई भी समस्या एक से अधिक सिद्धांतों पर आधारित रहती है, जो परस्पर-विरोधी भी होते हैं और शायद इनमें सभी अच्छे ही होते हैं। इसलिए एक ही सिद्धांत से समस्या का समाधान करना खतरे से खाली नहीं रहता। इससे विकल्पों पर उचित रूप से विचार करने का अवसर ही नहीं आता। इसका चतुर लोगों द्वारा अपने कार्यों के लिए आसानी से प्रयोग भी किया जा सकता है; क्योंकि वे कांग्रेस के सदस्यों के व्यक्तिगत सिद्धांतों का अध्ययन करेंगे तथा सम्बन्धित विषय का विश्लेषण कराने के बजाय उनके विचार को अपने अनुकूल करने का प्रयास करेंगे।

कांग्रेस-सदस्यों पर प्रभाव डालनेवाला तीसरा साधन राजनीतिक दल है। दलों के ऐतिहासिक तथा विवरणात्मक विश्लेषण को हमें एक बाद के अध्याय के लिए ही छोड़ देना होगा और यहाँ कांग्रेस के व्यवहार पर इसके प्रभाव पर ही कुछ चर्चा कर सन्तोष करना होगा। वह जो प्रमुख एवं उत्तरदायित्वपूर्ण कार्य करता है, उसकी तुलना 'हाउस आफ कामन्स' में नहीं मिलेगी। जैसा कि हमने देखा है, यह कांग्रेस का संघटन अवश्य करता है। कांग्रेस के सार्वजनिक व्यवहार में भी यह राष्ट्रपति या समस्त प्रशासन विभाग के विरुद्ध महत्त्वपूर्ण कार्य करता है। कांग्रेस में राष्ट्रपति का दल अथवा उसके बहुत अधिक सदस्य यह अपना कर्तव्य समझते हैं कि राष्ट्रपति का कानून सम्बन्धी प्रस्ताव उचित रूप से प्रस्तुत किया जाय तथा उस पर विचार हो। कुल मिला-कर दल सामान्यतया यह नहीं सोचता कि उन बिलों को पास कराना उसका कर्तव्य है। इसी प्रकार राष्ट्रपति के दल के बहुत से सदस्य किसी विषय पर राष्ट्रपति के आचरण तथा नीति का बचाव करने के लिए उठ खड़े होंगे। इसके विपरीत विरोधी दल राष्ट्रपति के प्रस्तावों या प्रशासन या नीतियों की विशद आलोचना करने का अवसर ढूँढ़ने का प्रयास करेगा, किन्तु वह बहुत कम उनका विरोध करने को दलीय कर्तव्य समझेगा।

अनेक और सम्भवतः अधिकांश सदस्य दलगत नीतियों और निष्ठाओं पर विशेष जोर नहीं देते। प्रत्येक सदन में एक ऐसा गुट होता है, जिसे अस्पष्ट रूप से दल का नेतृ-मण्डल कहा जाता है, पर इस गुट के सदस्य भी बहुधा उसी विषय पर अपने को एक दूसरे के विरुद्ध पाते हैं। जबकि प्रत्येक दल के कतिपय सदस्य प्रायः सदा ही इस नेता-मंडल से प्रेरणा प्राप्त करते रहते हैं, फिर भी कुछ दूसरे सदस्य अपनी स्वतंत्रता को कायम रखते हैं। यह स्वतंत्रता बहुधा ऊपर बताये गये स्थानीय रुख (यह बात सत्य है कि इसमें स्थानीय दल का भी मत सम्मिलित रहता है) पर आधारित रहती है, पर इसके अलावा यह बहुधा अन्य बातों पर भी आधारित रहती है यथा सिद्धांत तथा सार्वजनिक हित। समितियों के अध्यक्ष, जो अपनी वरिष्ठता के कारण सुरक्षित रहते हैं, बहुधा दलीय मार्ग पर न चलने के लिए ही प्रसिद्ध होते हैं। ये कुछ हद तक दलीय नेतृत्व के प्रतिद्वन्द्वी रहते हैं।

प्रस्तावों में पेश किये जाने वाले संशोधनों पर ही एकरूप दलीय मतदान की संभावना रहती है। स्वयं प्रस्ताव पर इस प्रकार का मतदान बहुत कम होता है। हाल के वर्षों में नाम पुकार कर मतदान लेने के जो महत्त्वपूर्ण अवसर आये, उनमें बहुधा दोनों दलों के बहुसंख्यक सदस्यों ने एक ही ओर मत दिये। जहाँ ऐसी बात नहीं थी, वहाँ अधिकांश मामलों में एक दल की काफी बड़ी अल्पसंख्या ने दूसरे दल के बहुमत के साथ मत दिया और दूसरे दल के बहुमत ने एक दल के बड़े अल्पमत के साथ मत दिया।

यह द्विदलीय अथवा निर्दलीय दृष्टिकोण सबसे अधिक समितियों की गोपनीय प्रशासनिक बैठकों में, जहाँ वास्तविक निर्णय किये जाते हैं, दृष्टिगोचर होता है जब कि सीनेट की विदेश सम्पर्क समिति की द्विपक्षीयता प्रसिद्ध है। तथ्य यह है कि दोनों सदनों की अधिकांश स्थायी समितियों की भावना और दृष्टिकोण द्विदलीय होते हैं। ऐसा विशेषतः उस समय होता है, जब पत्र-प्रतिनिधि और जनता के सदस्य उपस्थित नहीं होते। विरोधी मत भी निश्चित रूप से विद्यमान रहते हैं, पर उनका दल से सामान्यतया कोई सम्बन्ध नहीं रहता।

दलों में इतनी ढिलाई क्यों है? वस्तुतः यह बात हमेशा नहीं थी, क्योंकि बीसवीं सदी का प्रारंभ होने के समय दलीय अधिकार का प्रदर्शन इस बात का प्रमाण है तथा जब श्री वुड्रो विल्सन राष्ट्रपति हुए, तब प्रारंभिक काल में उनकी पार्टी ने उनके नेतृत्व को स्वीकार किया था। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के प्रारंभिक काल में नेतृत्व द्विपक्षीय था। उस समय एकपक्षीय भावना नहीं थी।

पर बाद में जब एकपक्षीय भावना का आधिपत्य हुआ, तब दल के भीतर से ही उसका विरोध किया जाने लगा।

मूलतः मुख्य प्रशासक तथा कांग्रेस का निश्चित अवधि के लिए जो स्वतंत्र चुनाव होता है, उसके ही परिणामस्वरूप ब्रिटिश पद्धति की असंभव बात भी यहाँ संभव हो गयी है। यह बात कार्य करने की स्वतंत्रता है। इसके लिए कांग्रेस के सदस्यों को इस बात का भय नहीं रहता कि चूँकि उन्होंने 'सरकार' का समर्थन नहीं किया है, या विरोध नहीं किया है इसलिए उन्हें उसका दंड भुगतना पड़ेगा। इस स्वतंत्रता की मुख्य पृष्ठभूमि समकालीन राजनीति है, जहाँ कि समस्याओं की बहुलता है तथा कांग्रेस के सदस्यों के बीच विचारधारा में सामंजस्य स्थापित करने के सूत्र का अभाव है। एक सिद्धांत पर कानूनी निर्णय करने की जो आलोचना की गयी है, उसीके समान यह समस्या भी है। समस्याएँ बहुत-सी हैं तथा प्रत्येक समस्या की कई सम्भाव्य स्थितियाँ हैं। कुछ प्रश्नों पर लोगों में आर्थिक आधार पर मतभेद होता है, कुछ पर आन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों विषयक दृष्टिकोण के आधार पर मतभेद होता है। कुछ ऐसे प्रश्न भी हैं, जिनपर सैनिक, क्षेत्रीय, सामाजिक, साधन-स्रोतों की रक्षा, शैक्षणिक तथा वैज्ञानिक दृष्टिकोणों के आधार पर मतभेद होता है। कांग्रेस में कम से कम चार मुख्य गुट हैं—कट्टर आन्तर्राष्ट्रीयतावादी, कट्टर पृथकतावादी, उदार आन्तर्राष्ट्रीयतावादी तथा उदार पृथकतावादी, पर यह वर्गीकरण भी अत्यधिक सरल है। स्थानीय प्रभावों में बहुधा हेरफेर होता रहता है और बहुत-सी ऐसी समस्याएँ हैं, जो न तो प्राथमिक रूप से आर्थिक हैं और न आन्तर्राष्ट्रीय। तथ्य यह है कि कांग्रेस व्यक्तिगत सच्चाई तथा निर्णय को दलीय वफादारी की तुलना में अधिक गम्भीरता से सोचती है और अमरीकी शासन की संस्थाएँ इस सच्चाई तथा इस निर्णय के द्वारा एक ऐसी विचारधारा की संभावना प्रदान करती हैं, जिसका प्रयोग होने पर ब्रिटिश सांविधानिक व्यवहार ठप्प हो सकता है।

अन्ततः कांग्रेस के निर्णयों पर तथ्यान्वेषण, अनुसंधान तथा लक्ष्य-विश्लेषण का जबर्दस्त प्रभाव पड़ता है। इसका दल की स्वतंत्रता में वृद्धि तथा दबाव डालने वाले गुटों और विशेष हितों के प्रभाव पर प्रति-प्रहार के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध है।

मूलतः आधुनिक औद्योगिक राज्यों के जनतांत्रिक रूप में नियोजित विधान-मंडलों के समक्ष एक सामान्य समस्या उपस्थित है। समस्या यह है कि वे, जो

नौसिखिये हैं, प्राविधिक तथा विशेषता के युग में किस प्रकार तीक्ष्ण बुद्धि के साथ कानून बना सकते हैं ? विशेषतः अमरीका में १०० वर्ष पूर्व कांग्रेस को किसी भी एक अधिवेशन में केवल दो या तीन बड़े प्रश्नों का सामना करना पड़ता था। आज उन्हें ४० या ५० समस्याओं पर अवश्य ही विचार करना पड़ता है। पहले के प्रश्नों को अधिकांशतः 'सिद्धांत' पर निबटाया जा सकता था और इस प्रकार दलीय वफादारी अधिक वास्तविक होती थी। आज प्रश्नों में केवल वृद्धि ही नहीं हुई है, बल्कि वे बहुत जटिल भी हो गये हैं तथा उनके समाधान के लिए उच्च विशेषज्ञता की आवश्यकता होती है। अनेक वर्षों तक, तथ्यतः १९३३ तक, कांग्रेस अधिकांशतः 'सुनवाइयों' पर निर्भर करती थी जिसके दरम्यान सम्बन्धित वर्गों एवं हितों से विशेषज्ञ बुला कर इस विशेषज्ञता की व्यवस्था की जाती थी। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के समय में 'नयी व्यवस्था' (न्यू डील) के लागू होने के पश्चात् यह निर्भरता प्रशासनिक अभिकरणों के पास चली गयी। अधिकांश बड़े विषयों को इन अभिकरणों में परिपक्व किया जाता था और तब स्वीकृति के छोटे-मोटे परिवर्तन अथवा संभावित अस्वीकृति के लिए उन्हें कांग्रेस के पास भेजा जाता था। यह बात प्रायः सभी आधुनिक सरकारों में है। ब्रिटेन में भी यह अधिकांशतः प्रचलित है तथा मंत्रिमंडल को कभी दल के प्रधान कार्यालय के विशेषज्ञों तथा एतदर्थ शाही आयोग से विशेषज्ञों की सहायता मिल जाती है।

ब्रिटेन में पिछली बेंचों पर बैठनेवाले सदस्यों की सापेक्षिक निर्बलता का वास्तविक कारण बहुत कुछ यह है कि वहाँ इस प्रकार की सूचना पर मंत्रिमंडल तथा विरोधी दल के अग्रिम पंक्ति के सदस्यों का वास्तविक एकाधिपत्य होता है।

१९४०–४९ के मध्य में कांग्रेस का और अधिक विकास हुआ। कांग्रेस के पेशेवर या विशेषज्ञ कर्मचारियों में भारी वृद्धि हुई। यह अधिकार के पृथक्करण की परम्परा का स्वाभाविक परिणाम ही था। इसके अलावा यह शायद संविधान द्वारा दी गयी समन्वयात्मक स्थिति को कायम रखने के लिए आवश्यक था। प्रशासन विभाग से समन्वय का कार्य इसे संविधान द्वारा दिया गया है। प्रशासन विभाग के विशेषज्ञों के निष्कर्ष या गवाही यद्यपि मूल्यवान हैं, तथापि इनकी कुछ सीमाएँ भी थीं। सामान्यतया ये सदा राष्ट्रपति की स्थिति का सार्वजनिक रूप से अनुमोदन करते दिखायी पड़ते हैं तथा आलोचना या विकल्प नहीं प्रदान करते ताकि कांग्रेस उस पर अच्छी तरह से विचार-विमर्श कर सके। इसके अतिरिक्त परिस्थितियों में परिवर्तन हो जाने पर भी नौकरशाही

अथवा पुराने दृष्टिकोणों का बचाव जारी रहने का खतरा सदा बना रहता था। अन्ततः नौकरशाही का परामर्श सदा राष्ट्रीय सरकार के अधिकारों को बढ़ाने के ही दिशा में प्रतीत होता था। ये प्रवृत्तियाँ अर्थ-व्यवस्था, व्यक्तिगत स्वतंत्रता तथा राज्य और स्थानीय अधिकार के विरुद्ध थीं।

आज कांग्रेस के पास अपने निजी कर्मचारियों की संख्या बहुत अधिक है। प्रत्येक समिति को कम से कम चार बहुत ही अधिक वेतन पानेवाले विशेषज्ञ रखने का अधिकार है। कांग्रेस के पुस्तकालय में विधानमंडलीय सन्दर्भ-सेवा में इतना अधिक विस्तार हुआ है कि यह समिति के लिए पूरक संग्रह का कार्य कर सके तथा व्यक्तिशः सदस्य प्राथमिक रूप से उसपर निर्भर कर सके। विधानमंडलीय परामर्श विभाग के कार्यालयों में बिलों का मसौदा तैयार करने की सेवा भी उपलब्ध होती है। कांग्रेस के कर्मचारियों में जो इतनी अधिक वृद्धि हुई है, उसका प्रभाव स्पष्ट होने लगा है। यदि कांग्रेस चाहे, तो वह एक स्वतंत्र वैकल्पिक तथा निश्चयात्मक नीति निर्धारित कर सकती है; क्योंकि अब ऐसा करने के लिए उसकी स्थिति बहुत अधिक अच्छी हो गयी है। अब इसकी प्रशासन की आलोचना बहुत अधिक बुद्धिसंगत होती है। अन्तिम बात यह है कि प्रशासन जिन नीतियों की सिफारिश करता है, उन्हें यदि पूर्ण एवं विशेषज्ञतापूर्ण विश्लेषण के बाद वास्तव में ठोस पाया गया, तो कांग्रेस उस पर अधिक विश्वास के साथ मतदान कर सकती है। व्यक्तिगत सदस्यों पर पड़ने वाला प्रभाव भी कम स्पष्ट नहीं है। साधारण ब्रिटिश निजी सदस्य के विपरीत कांग्रेस का नया तथा कम प्रसिद्ध सदस्य भी बहुत योग्यतापूर्ण अनुसंधानात्मक कार्रवाई की अपेक्षा रखता है तथा इससे उसकी बुद्धिसंगत स्वतंत्रता की संभावना बढ़ जाती है। इन कर्मचारियों में से अधिकांश कानून तथा परम्परा के अनुसार स्वयं सिफारिशें नहीं कर सकते। अधिक से अधिक उनसे सम्बन्धित समस्या का पूरा विवरण, उसके पक्ष और विपक्ष की बातें, विकल्पों तथा बुनियादी आंकड़ों को प्रस्तुत करने के लिए कहा जाता है।

इस प्रकार स्थायी समितियों की विशिष्ट योग्यता के प्रति कांग्रेस के परंपरागत सम्मान को बढ़ाने वाली बातों में एक बात और जुड़ जाती है। यह विश्वास तब बढ़ जाता है, जब यह अनुभव किया जाता है कि कर्मचारियों के विश्लेषण से समिति की रिपोर्ट कितनी विद्वत्तापूर्ण तथा यथार्थतापूर्ण हो गयी है। इसका सम्बन्ध निर्दलीय दृष्टिकोण के विकास तथा विवादास्पद प्रश्नों पर भी समितियों की सर्वसम्मत सिफारिशों के अवसरों में वृद्धि के साथ जुड़ा हुआ है। ऐसी

आशा की जाती है कि ज्यों-ज्यों अनुसंधान तथा तथ्यान्वेषण बढ़ता जायगा, त्यों-त्यों निर्वाचन क्षेत्र, इकाइयों, दबाव डालने वाले वर्गों, सिद्धांतों तथा दल का प्रभाव घटता जायगा।

इस प्रकार हम पाते हैं कि कांग्रेस के दृष्टिकोण तथा निर्णयों के अत्यन्त जटिल एवं बहुत से कारण है। इनमें से कुछ कारण तो इतने अस्पष्ट भी हैं कि उनके सम्बन्ध में कोई सरल फार्मूला नहीं लागू किया जा सकता। यह बात अब अधिकाधिक स्पष्ट होती जाती है कि प्रत्येक सदस्य एक व्यक्ति है, दलगत यंत्र का पुर्जा अथवा कठपुतली नहीं, जिसका सूत्र-संचालन विशेष हित द्वारा किया जाता है। वह अपने कर्तव्यों में अपने जन्म के जिले तथा राज्य का वातावरण तथा अपने स्थानीय दल के दबावों को लाता है और इन दबावों का सदा ही अत्यन्त शक्तिशाली होना आवश्यक है, अन्यथा वह दूसरी बार निर्वाचित नहीं हो सकता। सम्बन्धित हित के गुट उसपर अपने दृष्टिकोणों की बौछार करते रहते हैं। सार्वजनिक हित के प्रकार के सम्बन्ध में भी उसके पास संहिता या फार्मूले रहते हैं। वह अपने साथ यह अनुभूति लेकर आता है कि कार्यों को सम्पन्न करने के लिए दलीय निष्ठा एवं दलीय सहयोग आवश्यक होता है तथा कांग्रेस में भी उसे यह अनुभूति प्राप्त होती है।

अन्तिम बात यह है कि किसी भी समस्या की पृष्ठभूमि तथा किसी भी प्रस्ताव के सम्भाव्य प्रभावों पर प्रकाश डालने के लिए उसे सूचना का बहुत बड़ा स्रोत उपलब्ध रहता है। इस वातावरण में कांग्रेस के ५३१ सदस्य अपना निर्णय करते हैं।

.७.

मुख्य कार्यपालनाधिकारी

अमरीकी शासन की सभी संस्थाओं में से राष्ट्रपति निश्चित रूप से सर्वाधिक नाटकीय प्रतीत हुआ है। अंशतः यह प्रधान मंत्रियों तथा राज्यों के नाममात्र के प्रमुखों से तुलना करने पर ऐसा प्रतीत होता है। अंशतः यह इस पद पर आसीन हुए व्यक्तियों के व्यक्तित्वों से भी ऐसा भासित हुआ है। अब जेम्स ब्राइस के समान कोई भी लेखक "क्यों महान् पुरुषों को राष्ट्रपति नहीं चुना जाता?" विषय पर नहीं लिख सकता। फिर भी, इस नाटक में इससे भी अधिक दूसरा गूढ़ तत्त्व निहित है। बीसवीं सदी की जटिल तथा द्रुत गति से होने वाली घटनाओं के बीच जनता को सशक्त तथा निर्णय करने की जबर्दस्त क्षमता रखनेवाले नेताओं की आवश्यकता होती है और जिस राष्ट्र के संविधान के स्वरूप से इस मांग की पूर्ति नहीं हो सकती, उसके समय के लिए अमर्याद सिद्ध होने की सम्भावना है। ब्रिटेन में प्रधान मंत्री के पद की क्षमता दो विश्वयुद्धों में देखी जा चुकी है। इसी प्रकार अमरीकी राष्ट्रपति की भी शक्ति देखी जा चुकी है। इसके अतिरिक्त गत पचास वर्षों में हुए अधिकांश राष्ट्रपतियों के शांतिकालीन नेतृत्व के साथ लगभग उतनी ही महान् सफलताएँ सम्बद्ध हैं। अन्तिम बात यह है कि आन्तर्राष्ट्रीय मामलों में उसे विश्व-प्रसिद्ध व्ययक्ति माना जाने लगा है।

अब अमरीकी जिस जटिल प्रणाली से अपने राष्ट्रपति का चुनाव करते हैं, वह अधिकांश युरोपीय नागरिकों के लिए एक रहस्य ही है। निश्चय ही संविधान के मूल स्वरूप के अन्तर्गत जो उद्देश्य निहित था, उसके साथ वर्तमान प्रणाली की तनिक भी समानता नहीं है। फिर भी संविधान में एकमात्र सार्थक और औपचारिक संशोधन, जिसका कोई बड़ा महत्त्व हो सकता था, राष्ट्र के इतिहास के प्रारम्भिक काल में किया गया। इस संशोधन का उद्देश्य एक ही समय एक उपराष्ट्रपति का निर्वाचन करने के प्रयास से सबन्धित एक विशिष्ट और अदृष्ट समस्या का सामना करना था। इस संशोधन (द्वादश संशोधन) द्वारा सारतः प्रत्येक पद के लिए पृथक् मतदान

की व्यवस्था की गयी। जिस मूल प्रावधान में इस प्रकार का परिवर्तन किया गया, उसमें प्रत्येक राज्य को प्रत्येक चार वर्ष बाद 'निर्वाचकों' के चुनाव की अनुमति दी गयी थी। चुनाव की प्रणाली निश्चित करने का अधिकार सम्बन्धित विधान-मंडलों को दिया गया था। यही निर्वाचक राष्ट्रपति का चुनाव करते थे। राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए निर्वाचकों के स्पष्ट बहुमत का मत आवश्यक होता था। यदि किसी व्यक्ति को बहुमत प्राप्त नहीं होता था, तो प्रतिनिधि सभा को चुनाव करने के लिए कहा जाता था। इस प्रक्रिया में इकाई के रूप में राज्य दूसरे प्रकार से सामने आते थे। किसी राज्य के निर्वाचकों की संख्या उसके सीनेटरों तथा प्रतिनिधियों की संख्या के अनुसार निर्धारित की जाती थी। राज्य मतदाताओं की योग्यता निर्धारित करते थे। निर्वाचक मतदान के लिए राज्य की राजधानी में एकत्र होते थे। यदि निर्वाचन प्रतिनिधि सभा के सुपुर्द किया जाता, तो प्रत्येक राज्य को एक मत दिया जाता था तथा किसी भी निर्णय के लिए राज्यों का बहुमत प्राप्त होना आवश्यक था। बारहवें संशोधन के पश्चात् सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले केवल तीन उम्मीदवार ही सदन द्वारा निर्वाचन के योग्य समझे जाते थे। ये औपचारिक व्यवस्थाएँ वास्तव हैं; अतः आज भी कायम हैं, परन्तु उस समस्त प्रक्रिया के चारों ओर प्रथा का एक ऐसा विशाल ढाँचा खड़ा कर दिया गया है, जो लिखित संविधान में अज्ञात है। इस प्रथा ने मूल उद्देश्य में अत्यधिक परिवर्तन कर दिया है। राष्ट्रीय दृष्टि से जनता के बहुसंख्य मत के बदले इकाइयों के रूप में राज्यों को मान्य करने का अन्तर्निहित सिद्धान्त ही कायम रह गया है। किसी भी उम्मीदवार को निर्वाचकों का बहुमत न प्राप्त होने पर जिस प्रावधान द्वारा प्रतिनिधि सभा चुनाव करती है, उस प्रावधान का प्रयोग केवल एक बार किया गया है।

राजनीतिक दलों के आगमन ने इस प्रक्रिया का इतना अधिक कायाकल्प कर दिया है कि उसे पहचाना भी नहीं जा सकता। राष्ट्रपति (और उपराष्ट्रपति)-पद के उम्मीदवार एक जटिल प्रक्रिया द्वारा दलों की ओर से मनोनीत किये जाते हैं। यह प्रक्रिया कई महीनों तक—अथवा (यदि मनोनयन में पहले की चालों और अभियानों को सम्मिलित किया जाय) कई वर्षों तक चलती है। मनोनयन-प्रणाली पर दल तथा राज्य का नियंत्रण रहता है। फिलहाल दो महान् दलों और अधिकांश छोटे-छोटे दलों की मनोनयन-प्रक्रिया एक राष्ट्रीय मनोनयन-सम्मेलन के लिए प्रतिनिधियों का चुनाव करने तथा उस सम्मेलन में प्रतिनिधियों

के मतदान के चारों ओर केंद्रित है। राष्ट्रीय दल यह निश्चित करता है कि प्रत्येक राज्य को कितने प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। वह प्रतिनिधियों की योग्यता निश्चित करता है; उम्मीदवारों के लिए ऐसे यंत्र एवं सिद्धांतों को निर्धारित करता है, जो उन्हें आबद्ध करनेवाले समझे जाते हैं, वह सम्मेलन की कार्यप्रणाली निर्धारित करता है तथा उसके स्थान तथा समय का निश्चय करता हो। इनमें से अधिकांश निर्णय नाम मात्र के लिए या तो वास्तविक सम्मेलन द्वारा या उसके पूर्व होने वाले सम्मेलन द्वारा किये जाते हैं, पर व्यवहारतः वे सम्मेलन की समितियों या दल की राष्ट्रीय समिति द्वारा दोनों सम्मेलनों की बीच अवधि में किये जाते हैं। इस राष्ट्रीय समिति के स्वरूप तथा दल के सामान्य कार्य के सम्बन्ध में बाद में बताया जायगा।

राज्यों में प्रतिनिधियों के बँटवारे के लिए दलों की प्रणाली भिन्न-भिन्न है तथा समय-समय पर इसमें परिवर्तन होता रहता है। सामान्यतः इसका आधार जनसंख्या होती है, जिसमें किसी राज्य के अन्तर्गत दल की शक्ति द्वारा कुछ-कुछ परिवर्तन हो जाता है। प्रतिनिधियों की चुनाव-प्रणाली तथा तिथियों के सम्बन्ध में राज्यों में भारी अन्तर होता है। कुछ राज्यों में दलीय संगठन पूरा नियंत्रण रखता है। कुछ राज्यों में कानून द्वारा प्रणाली निर्धारित की जाती है तथा राज्य के अधिकारी जिसका निरीक्षण करते हैं। अधिकांशतः दोनों प्रणालियों को एक दूसरे में मिला दिया जाता है। कुछ राज्यों में अग्राधिकार (प्रेफरेंस प्रायमरी) की पद्धति है, उसके अनुसार दल के आम सदस्य उम्मीदवारों के सम्बन्ध में अपनी इच्छा व्यक्त करते हैं। अन्य राज्यों में दल के सदस्यों द्वारा प्रतिनिधियों के लोकप्रिय चुनाव के लिए सरकारी यंत्र की व्यवस्था है। कुछ राज्यों में दलीय सम्मेलनों में ही प्रतिनिधियों का चुनाव होता है। चूँकि चुनाव संघीय कानून के अंतर्गत न होकर राज्यीय कानून के अंतर्गत होता है, इसलिए इतने अन्तर दृष्टिगोचर होते हैं तथा समस्त प्रक्रिया को समझने में कठिनाई होती है। किसी भी स्थिति में प्रत्येक चार वर्ष के बाद विभिन्न राज्यों तथा क्षेत्रों में अपनी-अपनी पार्टियों का प्रतिनिधित्व करने वाले प्रतिनिधियों के दो सम्मेलन होते हैं। ये सम्मेलन सामान्यतः जुलाई में किसी समय होते हैं। शोर-गुल और चालबाजियों के मध्य प्रत्येक दल अपने-अपने टिकटों पर राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवारों का चुनाव करता है। राज्यों के दलीय संगठन अपने-अपने उम्मीदवारों का समर्थन करने के लिए वचनबद्ध प्रतिद्वन्द्वी निर्वाचकों का चुनाव करते हैं। और असल बात यह है कि नवम्बर के प्रथम

सोमवार के बाद प्रथम मंगलवार को इन्हीं निर्वाचकों के चुनाव के लिए मतदाता मतदान करते हैं। फिर भी अब मतदान पेटियों अथवा मतदान यंत्रों पर स्वयं राष्ट्रपति-पद के उम्मीदवारों और उनके दलगत सम्बन्धों का प्रमुख रूपसे उल्लेख रहता है—और निश्चय ही सामान्य मतदाता अपने मस्तिष्क में निर्वाचकों के लिए नहीं, प्रत्युत इन उम्मीदवारों के लिए मतदान करता है। इस प्रणाली के कारण ही कभी-कभी ऐसा हुआ है कि निर्वाचन में सफल उम्मीदवार को प्रमुख पराजित उम्मीदवार की अपेक्षा जनता के कम मत प्राप्त हुए। इसका कारण यह है कि कतिपय बड़े, किन्तु तीव्र संघर्ष वाले राज्यों में निर्वाचक मतो को जीत लेने से कुछ कम मतों वाले राज्यों में विरोधी उम्मीदवार को भारी बहुमत द्वारा प्राप्त निर्वाचक मतों को नगण्य बनाया जा सकता है। राज्यों को अपने साथ लाने की इस आवश्यकता के कारण ही व्यापक आकर्षण वाले मंचों और उम्मीदवारों को चुनने की प्रथा है। इससे अधिकतम निर्वाचक मतवाले तथा तीव्र संघर्षवाले राज्यों से उम्मीदवारों की नामजदगी को भी महत्त्व प्रदान किया जाता है।

न्यूयॉर्क, ओहियो, इल्लीनोइस, कैलीफोर्निया का इसी कारण पक्ष लिया जाता है—और दक्षिण के राज्यों से, जहाँ सामान्यतया भारी डेमोक्रैटिक बहुमत रहता है, उम्मीदवारों का मनोनयन बहुत कम किया जाता है। गत एक सौ वर्षों में ऐसा कोई भी राष्ट्रपति नहीं चुना गया, जो भारी जनसंख्या वाले प्रथम ११ राज्यों का निवासी न हो। अन्य राज्यों के कुछ थोड़े-से निवासी नामजद किये गये, किन्तु वे सदा ही पराजित हो गये।

हाल के वर्षों में मुख्य प्रतिद्वन्द्वी उम्मीदवारों की विचारधाराओं में उल्लेखनीय समानता पायी गयी है। इसका आंशिक कारण यह है कि जहाँ तक क्षेत्रों और आर्थिक गुटों का सम्बन्ध है, सफलता पाने के लिए व्यापक रूप से अपील करना आवश्यकता होता है और एक दूसरा घनिष्ट रूप से सम्बन्धित कारण यह है कि स्वतंत्र मतदाताओं की संख्या बढ़ गयी है। इस समय करीब ३० प्रतिशत मतदाता अपने को स्वतंत्र बताते हैं और इसके लिए कम से कम कुछ औचित्य भी होता है। दो महान् दलों में से एक या दूसरे के साथ सम्बद्ध होने का दावा करने वाले शेष मतदाताओं का एक बड़ा प्रतिशत अवसर उपस्थित होनेपर दोनों दलों के उम्मीदवारों को मत देकर अपने टिकट को 'विभक्त' करने अथवा विरोधी को मत देकर अपने दल को स्तम्भित कर देने के लिए तैयार रहता है। इससे मनोनयन-सम्मेलनों को प्रायः अनिवार्य रूप से इस बात का

संकेत मिल जाता है कि किसी उग्रवादी की अपेक्षा, चाहे वह वामपन्थी हो चाहे दक्षिण-पन्थी, एक मध्यममार्गी व्यक्ति की सफलता की सम्भावना अधिक है। फ्रैंकलीन रूजवेल्ट ने अधिकांशतः श्रमिकों तथा कृषकों को संयुक्त करने की नीति अपनायी। इसके लिए उन्होंने दोनों के कार्यक्रमों को अपनाया, पर वे इतनी दूर कभी नहीं गये जिससे कृषक वर्ग की स्वाभाविक कट्टरता और अनुदारता पर गम्भीर रूप से प्रतिकूल प्रभाव पड़े अथवा उनका समर्थन करने वाले व्यक्तियों में प्रभावशाली व्यावसायियों की संख्या पर्याप्त नहीं थी।

दूसरी ओर हाल के वर्षों में रिपब्लिकन उम्मीदवार सामान्यतया ऐसे व्यक्ति हुए हैं, जिन्होंने अपने पदारूढ़ विरोधियों के सभी नहीं, तो अधिकांश लक्ष्यों का ही अनुमोदन किया है तथा जिन्होने मुख्यतः अधिक अच्छा काम करने अथवा शिकायतों से फायदा उठाने के आधार पर ही चुनाव लड़ा है। जहाँ तक आन्तर्राष्ट्रीय प्रश्नों का सम्बन्ध है, कई दशाब्दियों में दोनों दलों के राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों की विचारधाराएँ ऐसी रही हैं कि जिनमें प्रायः कुछ भी अन्तर नहीं दिखायी पड़ा।

१९०१ से, जब मैककिनले की मृत्यु पर थिओडोर रूजवेल्ट राष्ट्रपति हुए, अब तक संयुक्त राज्य अमरीका में ९ राष्ट्रपति हुए हैं। इनमें तीन—थियोडोर रूजवेल्ट, कूलीज तथा टूमैन उपराष्ट्रपति थे, जो सर्वप्रथम तत्कालीन राष्ट्रपति के मर जाने पर राष्ट्रपति पद पर आसीन हुए। इनमें से प्रत्येक ने ऐसा रेकार्ड स्थापित किया कि मतदाताओं ने उन्हें दुबारा चुनने के लिए उपयुक्त समझा। इनमें से प्रथम दो उपराष्ट्रपति पद पर चुने जाने के पूर्व अपने राज्यों में गवर्नर थे। हार्डिंग तथा टूमैन सीनेटर थे। हूवर तथा टाफ्ट अपने पूर्वाधिकारियों के मंत्रिमंडल के सफल सदस्य थे। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट न्यूयार्क के तथा विल्सन न्यू जर्सी के गवर्नर थे। आइसनहावर एक महान् सेनापति रह चुके हैं। उनके असफल प्रतिद्वन्द्वियों में से आधे से अधिक राज्यों के गवर्नर थे। यदि साधारणीकरण करने की अनुमति दी जाय, तो ऐसा प्रतीत होगा कि निर्वाचन के लिए और उससे थोड़ी ही कम मात्रा में अनुमान के लिए भी एक प्रशासक के रूप में प्रसिद्धि प्राप्त करना प्रायः आवश्यक होता है। हार्डिंग को छोड़ कर, जो पदारूढ़ ही मर गये, १८९२ तथा १९५२ के बीच प्रत्येक राष्ट्रपति (जिसमें वे व्यक्ति भी सम्मिलित हैं, जो उपराष्ट्रपति से राष्ट्रपति बने थे) दूसरी बार भी निर्वाचित हुआ। हूवर तथा टाफ्ट इसके अपवाद थे। तीसरी बार न चुने जाने की परम्परा को फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने भंग कर दिया हालाँकि अब इसे

भी २२ वें संशोधन के जरिये औपचारिक सांविधानिक स्थिति प्रदान कर दी गयी है।

उम्मीदवारों के मनोनयन के बाद जो अभियान होता है, उसके सम्बन्ध में कुछ और बातें यहाँ बतायी जाती हैं। विशेषकर हाल के वर्षों में यह बात बाहरवालों तथा बहुत से अमरीकियों के लिए भी रहस्यपूर्ण रही है कि किसी भी अभियान में वास्तव में कौन से प्रश्न थे। दोनो बड़े दलों के अन्तर को पहचानने में जो कठिनाई होती है, उसे बाद में बताया जायगा। उनके कार्यक्रम अपनी अस्पष्टता के लिए कुप्रसिद्ध हो चुके हैं। जहाँ तक स्वयं प्रतिद्वन्द्वी उम्मीदवारों के अन्तरों का सम्बन्ध है, वे अपेक्षाकृत कुछ अधिक स्पष्ट रहते हैं। यदि कोई उम्मीदवार पुनर्निर्वाचन के लिए खड़ा होता है, तो उसके कार्य ही प्र यक्षतः उसके मुख्य गुण अथवा दोष माने जाते हैं। ऐसी स्थिति में उसका प्रतिद्वन्द्वी या तो उसके कार्यों की आलोचना करेगा और जो लोग इससे लाभान्वित हुए हैं उन्हें अपनी ओर से विरत करने का खतरा मोल लेगा या उद्देश्य का तो समर्थन करेगा, पर कार्यान्वय के ढंग की आलोचना करेगा। स्वयं उसके कार्यों की भी जोरदार जाँच की जाती है। प्र येक उम्मीद-वार के लिए देश के समस्त बड़े आर्थिक और क्षेत्रीय गुटों का भी कम से कम आंशिक समर्थन प्राप्त करने के लिए प्रयास करना आवश्यक होता है। तभी वह सन्दिग्ध राज्यो और स्वतत्र मतों को, जिनपर उसका निर्वाचन निर्भर करता है, अपने साथ ला सकता है। इसका वास्तविक प्रभाव यह होता है कि इससे सन्तुलन कायम होता है, जो विभाजक न होकर वास्तव में एकताकारी होता है। सम्भवतः अमरीका एक मात्र ऐसा बड़ा राष्ट्र है, जिसमें बड़े राजनीतिक अभियान का ऐसा प्रभाव पड़ता है। उदाहरणार्थ ब्रिटेन में निर्वाचन के समय वर्गों का विभाजन अत्यधिक स्पष्ट रहता है तथा अन्य अनेक राष्ट्रों में दलगत मतभेदों की सृष्टि करने के लिए आर्थिक मतभेदों के साथ-साथ धार्मिक तथा जातिगत मतभेदो को भी जोड़ दिया जाता है। जहाँ तक प्रश्नो का सम्बन्ध है, निश्चय ही कुछ ठोस मतभेद प्रायः सदा ही बने रहते हैं। स्मिथ हूवर के अभियान में मद्यनिरोध का प्रश्न प्रमुख था। फिर भी, विचारों के रंगो की मात्रा का अन्तर बहुत अधिक सामान्य होता है। विल्की तथा रूजवेल्ट के बीच सार्वजनिक तथा निजी अध्यवसाय के कार्य के प्रश्न पर मतभेद था। काक्स तथा हार्डिंग के बीच, यदि हार्डिंग के वास्तव में कोई अपने विचार थे, आन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर अन्य राष्ट्रों के साथ सहयोग करने की तत्परता की सीमा

के सम्बन्ध में मतभेद था। रूजवेल्ट तथा ट्रूमैन के विरुद्ध अपने संघर्षों में डिवी ने छोटी-मोटी आलोचनाएँ कर, गवर्नर के रूप में किये गये अपने कार्यों को प्रस्तुत कर, राष्ट्रीय एकता के लिए अपील कर तथा परिवर्तन के लिए जनता की इच्छा बता कर विजय प्राप्त करने का प्रयास किया था। आइसनहावर तथा स्टिवेन्सन के बीच ठोस मतभेदों का पता लगना बहुत ही कठिन था।

किसी भी अभियान में समस्याओं से पृथक् संघटन का कार्य बहुत ही महत्त्व-पूर्ण होता है। संघीय पदाधिकारियों, स्थानीय तथा राज्यीय दलीय समितियों, संघटित आर्थिक वर्गों और विशेषकर श्रमिकों के प्रयास उल्लेखनीय होते हैं। समाचारपत्र तथा रेडियो का भी बड़ा भाग होता है। प्रचार संघटनकर्ताओं तथा प्रचारकों के दलों को वेतन देने तथा मत खरीदने के लिए, जो अभी तक कुछ स्थानों में होता है, पर्याप्त कोष का होना महत्त्वपूर्ण है। तब राष्ट्रपति के चुनाव से वास्तव में क्या निश्चित होता है? साधारणीकरण अत्यन्त ही कठिन है। निश्चय ही समय-समय पर अपने कार्यों के लिए जवाब देने की आवश्यकता का स्वयं बहुत महत्त्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है। इसी प्रकार राष्ट्रीय समस्याओं तथा राष्ट्रीय हित के विषयों पर ध्यान केंद्रित करने का भी महत्त्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है, यद्यपि कभी-कभी दृष्टिकोणों के अन्तर को पहचानना कठिन हो जाता है। राष्ट्रपति के निर्वाचन से और चाहे जो कुछ होता हो, किन्तु वह प्रश्नों के ठीक-ठीक निर्णय का माध्यम नहीं होता। फिर भी, कुछ प्रश्नों का प्रकट रूप से निर्णय हो जाता है। सम्भवतः इसका महानतम योगदान यह है कि दोनों दलों के लिए ऐसे उम्मीदवारों को मनोनीत करना बहुत ही आवश्यक होता है, जो तत्कालीन जनमत से पर्याप्त रूप से सहमत हों। इस जनमत की गति का स्वरूप ज्वार की भाँति अथवा सामूहिक होता है। यह सर्वसम्मति द्वारा शासन की प्रणाली का एक तत्त्व है, जो अमरीका की विशेषता है।

राष्ट्रपति को उसके विरुद्ध दोषारोपण कर हटाया जाता है। ये दोषारोपण केवल देशद्रोह, घूसखोरी अथवा अन्य बड़े अपराधों और दुर्व्यवहारों के सम्बन्ध में होने चाहिए, किन्तु अभीतक किसी भी राष्ट्रपति को इस प्रकार नहीं हटाया गया है। राष्ट्रपति जान्सन के विरुद्ध प्रस्तुत किया गया दोषारोपण का प्रस्ताव केवल एक मत से अस्वीकृत हो गया था। दोषारोपण का अधिकार प्रतिनिधि-सभा को होता है तथा वह बहुमत द्वारा किया जाता है। मुख्य न्याया-धीश की अध्यक्षता में सीनेट मामले की सुनवाई करती है। सजा के लिए दो तिहाई बहुमत की आवश्यकता होती है। इस प्रणाली से जो दण्ड दिया जाता

है, वह पद-च्युति तथा अनर्हता तक ही सीमित होता है, किन्तु दण्डित व्यक्ति पर साधारण न्यायीन प्रणाली के अन्तर्गत भी मुकदमा चलाया जा सकता है।

उपराष्ट्रपति का सुझाव, नामकरण तथा चुनाव उसी ढंग से होता है जिस ढंग से राष्ट्रपति का। राष्ट्रपति के जीवन काल में उपराष्ट्रपति का एकमात्र सांविधानिक कर्तव्य सीनेट की अध्यक्षता करना होता है और जब किसी प्रश्न पर बराबर-बराबर मत मिलता है, तब उन्हें निर्णायक मत देने का अधिकार होता है। कुछ राष्ट्रपतियों ने अपने उपराष्ट्रपति को अपने मंत्रिमंडल का सदस्य भी नियुक्त किया है या कुछ दूसरा कार्य भी सुपुर्द किया है। फिर भी, इस पद का कर्तव्य ऐसा होता है कि इसपर आरूढ़ व्यक्ति न्यूनाधिक मात्रा में निष्क्रिय हो जाता है तथा अंधकार में विलीन रहता है। वह सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण संकटकाल में ही प्रकाश में आता है और यही इस पद का औचित्य है। यदि चार वर्ष की अवधि के भीतर ही राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति की मृत्यु हो जाय, तो राष्ट्रपति का उत्तरदायित्व कांग्रेस के एक साधारण ऐक्ट द्वारा पूर्व रूप से मनोनीत किये गये उत्तराधिकारी पर आता है। फिलहाल उपराष्ट्रपति की मृत्यु हो जाने पर प्रतिनिधि-सभा के अध्यक्ष का स्थान 'पंक्ति में दूसरा' होता है। उसके बाद सीनेट के स्थानापन्न अध्यक्ष तथा श्रेणी क्रम से मंत्रिमंडल के सदस्यों का स्थान आता है।

एक बार निर्वाचित हो जाने पर राष्ट्रपति के अधिकार तथा प्रभाव अत्यधिक हो जाते हैं। वे किसी प्रधान मंत्री के अधिकार और प्रभाव से निश्चित रूपेण अधिक होते हैं। स्वयं संविधान ने अधिकांशतः साधारणीकरण किया है। उदाहरणार्थ उसमें कहा गया है कि "कार्यपालिका सत्ता (Executive power) राष्ट्रपति में निहित होगी।" उसे अधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार दिया गया है, पर सीनेट के परामर्श तथा स्वीकृति के साथ यदि कांग्रेस उसे इस सम्बन्ध में पूर्ण अधिकार दे दे, तो उसे सीनेट के परामर्श और स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। उसे इन अधिकारियों के मत की आवश्यकता पड़ सकती है। उसे यह काम सौंपा गया कि वह कानून को सच्चाई के साथ लागू करे तथा संघ की स्थिति के सम्बन्ध में कांग्रेस को सूचना दे। वह कानून की सिफारिश भी कर सकता है। वह कांग्रेस का विशेष अधिवेशन बुला सकता है। वह कानून पर निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है। सीनेट के दो तिहाई मत से समर्थन मिलने पर वह संधि भी कर सकता है। वह सशस्त्र सेवाओं का प्रधान सेनापति होता है। वह दोषारोपण के मामलों को छोड़कर संघीय कानून के अंतर्गत अपराधियों को क्षमा भी कर सकता है।

इन सब सामान्य तथा विशेष अधिकारों के साथ राष्ट्रपतियों ने इस पद को इसका वर्तमान स्वरूप प्रदान किया है। सर्वोच्च न्यायालय ने, जो केवल कभी-कभी विरोध करता है, कुल मिलाकर इस पद की महत्त्व-वृद्धि के प्रति सहिष्णुता ही दिखायी है। इस महत्त्व-वृद्धि की कहानी सरकार की महान गाथाओं में से एक है—यह संविधान को सामाजिक शक्तियों के अनुकूल बनाने की कहानी है, जिसे बड़ी भूमिका करनेवाले राष्ट्रपतियों के व्यक्तित्वों, ने नाटकीय रूप प्रदान किया। गणतंत्र के इतिहास के प्रारंभिक काल में राष्ट्रपति वाशिंगटन तथा राष्ट्रपति जेफरसन ने अपने अधिकारों की उदार व्याख्या कर कुछ परम्पराओं की स्थापना कर दी। जहाँ तक जेफरसन का सम्बन्ध है, यह बात और भी अधिक उल्लेखनीय थी; क्योंकि पदारूढ़ होने के पहले वे स्वयं इस पद के सम्बन्ध में एक सीमित दृष्टिकोण के ही प्रमुख समर्थक थे। दोनों में से कोई भी कानून के लिए प्रारंभिक प्रयास अथवा सिफारिश करने में नहीं हिचकिचाया। वाशिंगटन ने यह कहा कि मैं अपने सरकारी परिवार (मंत्रिमंडल) का स्वामी हूँ और कांग्रेस ने अन्ततः इसे स्वीकार कर लिया। राष्ट्रपति ने विदेशी सरकार से सम्पर्क स्थापित करने का अधिकार पूर्णरूपेण अपने पास रखा। राष्ट्रपति वाशिंगटन ने 'ह्विस्की विद्रोह' में राज्य सरकारों या यहाँतक कि कांग्रेस के सम्भाव्य विकल्पों के विरुद्ध आन्तरिक अशान्ति को दबाने के लिए राष्ट्रपति के उत्तरदायित्व की प्रतिष्ठा की। राष्ट्रपति जेफरसन ने स्वयं को इस बात के लिए राजी किया कि विदेशी क्षेत्र पर अधिकार करने के सम्बन्ध में संविधान का मौन रहना फ्रांस के साथ संधि करने के मार्ग में बाधक नहीं है, जिसके परिणामस्वरूप लुइसाना संयुक्त राज्य अमरीका को मिल गया।

दूसरा बड़ा कदम राष्ट्रपति जैक्सन से तथा बिल्कुल अलग राजनीतिक पार्टियों की उत्पत्ति से सम्बन्धित है। इन राजनीतिक पार्टियों के ही कारण वास्तविक रूप से राष्ट्रपति का चुनाव जनता द्वारा प्रत्यक्ष किया जाने लगा, जिसने राष्ट्रपति-पद को वह स्थिति और शक्ति प्रदान की, जो जनता के समादेश के साथ सम्बद्ध होती है। इसके बाद से राष्ट्रपति सामान्यतया उस पार्टी का नेता हो गया, जो उसे निर्वाचित करती थी। इससे उसे और भी अधिकार मिल गये। इसके साथ ही संघीय पदों पर दलगत नियुक्तियाँ करने की, 'सरकार में परिवर्त्तन के साथ सरकारी कर्मचारियों में परिवर्त्तन करने की प्रणाली' (Spoils system) का विस्तार हुआ, जिससे राष्ट्रपति को व्यक्तिगत निष्ठाओं एवं सत्ता निर्माण करने का सुअवसर प्राप्त हुआ। राष्ट्रपति

जैक्सन भी नीति के आधार पर कानून पर निषेधाधिकार का प्रयोग बहुत अधिक करते थे। पहले न्यूनाधिक रूपमें यह मान लिया गया था कि निषेधाधिकार का प्रयोग असांविधानिकता के प्रश्नों तक ही सीमित रहेगा। कानून का पालन कड़ाई के साथ कराने के लिए भी जैक्सन ने प्रसिद्धि प्राप्त की।

राष्ट्रपति लिंकन ने कानून को लागू करने सम्बन्धी अधिकार तथा प्रधान सेनापति के अधिकार को एक में मिला दिया तथा राष्ट्रपति के अधिकारों में और भी अधिक विस्तार किया। आपने बंदरगाहों पर घेरा डाला। स्वयंसेवकों की मांग की, राज्यीय सैनिक दलों का आह्वान किया। सैनिक कानून के अंतर्गत नये अपराधों की सृष्टि की, व्यक्तिगत स्वतंत्रता को स्थगित किया, डाक द्वारा भेजे जाने वाले पत्रों में से कुछ प्रकाशनों को निकाल दिया तथा गुलामों को आजाद कर दिया। इन सब कार्यों के लिए उन्होंने न तो कांग्रेस से पूर्व अनुमति प्राप्त की और न न्यायालयों ने ही उनका विरोध किया।

बीसवीं सदी के आगमन के साथ आर्थिक जीवन में सरकारी हस्तक्षेप की वृद्धि से राष्ट्रपति के अधिकारों में और भी वृद्धि हो गयी। थियोडोर रूजवेल्ट तथा विल्सन के सुदृढ़ राष्ट्रपतित्व-काल में 'अधिकार प्रदत्त कानूनों' की आवश्यकता पूरी की जाने लगी। अन्ततः इस आवश्यकता का परिणाम यह निकला कि देश के आर्थिक जीवन में निरन्तर हस्तक्षेप करने का अधिकार प्रशासन विभाग को मिल गया। यह सच है कि अधिकारों का इस प्रकार का हस्तान्तरण अधिकांशतः अर्द्ध-स्वतंत्र आयोगों को किया गया, किन्तु यह बहुत अधिक मात्रा में राष्ट्रपति द्वारा सीधे प्रशासित विभागों और अभिकरणों को भी किया गया।

फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के अन्तर्गत कानून के विशेषीकृत स्वरूप में वृद्धि के परिणामस्वरूप आवश्यक विशेषज्ञता का अस्थायी एकाधिपत्य स्थापित हो गया। यह एक ऐसी बात है, जिससे सम्प्रति राष्ट्रपति-पद के प्रभाव में और अधिक वृद्धि होती जा रही है। फिर भी, फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के साथ स्पष्टतर रूप से सम्बन्ध संकटकालीन नेतृत्व के सिद्धान्त का था। इस सिद्धांत के द्वारा सरकार बहुत कुछ "कार्रवाई के कार्यक्रमों" की एक शृंखला के रूप में रूपांतरित हो गयी। इन कार्यक्रमों में संकटपूर्ण क्षेत्रों में व्यापक अधिकारों के प्रदान किये जाने तथा तत्पश्चात् प्रशासन द्वारा किये जाने वाले कठोर एवं दूरगामी प्रयास का समावेश था। स्थिति ऐसी थी कि जनता सुदृढ़ नेतृत्व चाहती थी तथा नाटकीय लोकप्रिय आकर्षण की ओर अभिमुख हो गयी।

द्वितीय विश्वयुद्ध और उसके बाद लगातार उत्पन्न होनेवाले अांतर्राष्ट्रीय संकटों

ने रूजवेल्ट और ट्रूमैन, दोनों के अन्तर्गत, राष्ट्रपति के अधिकार और प्रभाव को भी अधिक विस्तृत बना दिया। रूजवेल्ट ने नौसैनिक अड्डों के लिए विध्वंसकों का सौदा किया। याल्टा तथा अन्यत्र गुप्त समझौतों द्वारा अन्य देशों की जनता के भाग्यों का अधिकांशतः निबटारा किया गया। संयुक्त राष्ट्रसंघीय घोषणापत्र के अन्तर्गत हमारे दायित्वों को पूरा करने के लिए "पुलिस कार्रवाई" के रूप में, युद्ध की घोषणा किये बिना ही सैनिकों को कोरिया में युद्ध करने का आदेश दिया गया। सांविधानिक रूप से इस प्रश्न का निर्णय अभी तक नहीं हुआ है कि राष्ट्रपति स्वेच्छापूर्वक सेनाओं को यूरोप में स्थायी रूप से रख सकता है अथवा नहीं। विश्व-संकट के समय हड़ताल को रोकने के उद्देश्य से कांग्रेस से अधिकार प्राप्त किये बिना ही इस्पात-मिलों पर अधिकार कर राष्ट्रपति ट्रूमैन ने राष्ट्रपति के अधिकार के सम्बन्ध में वर्त्तमान न्यायिक सीमाओं का अतिक्रमण कर दिया। फिर भी, ट्रूमैन ने मार्शल योजना और प्राविधिक सहायता-कार्यक्रम में तथा कोरिया के मामले में जो सुदृढ़ नेतृत्व प्रदान किया, उससे राष्ट्रपति-पद के क्षेत्र में कोई कमी नहीं दिखायी देती। राष्ट्रपति के बढ़ते हुए अधिकार के इस संक्षिप्त विवरण का सर्वेक्षण करते समय कुछ ऐसे विचार प्रकट करना असंगत नहीं होगा, जो अपेक्षाकृत अधिक प्रत्यक्ष हैं। संविधान ने अधिकांशतः अपने को वर्तमान युग की प्रवृत्तियों तथा सुदृढ़ नेतृत्व और प्रशासन की मांगों के अनुकूल बना लिया है। कांग्रेस ने अधिकार प्रदान कर दिये हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने अधिक से अधिक सहानुभूति दिखायी है। वास्तविक निर्णायक तत्त्व युग की सामाजिक शक्तियों से उत्पन्न एक लचीली प्रथा रही है। इस बात का खतरा पहले भी रहा है और कुछ हद तक अब भी है कि वर्तमान काल के शासन के लिए आवश्यक प्राविधिक योग्यता से अपने ढंग की अकेली 'तानाशाही' का जन्म हो सकता है, पर कांग्रेस ने फिलहाल अपने निजी कर्मचारियों की सहायता से इस पर अंकुश लगा दिया है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति का पद बहुत ही 'व्यक्तीपरक' हो गया है, सम्भवतः वह इतना अधिक 'व्यक्तीपरक' हो गया है कि कतिपय परिस्थितियों में, जिनकी कल्पना की जा सकती है, उससे खतरा उत्पन्न हो सकता है। इस्पात-मिलों की जब्ती के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने जो निर्णय हाल में दिया था, उससे संकेत मिलता है कि वह खतरे के प्रति जागरूक है तथा स्पष्टतः भविष्य के खतरों को दृष्टिगत रखते हुए चल रहा है।

प्रधान मंत्री के अधिकार तथा प्रतिष्ठा में वृद्धि के साथ इसकी तुलना स्पष्ट

है। वर्तमान युग में समस्याओं पर ध्यान केन्द्रित करने के लिए नाटकीयता की आवश्यकता होती है और राष्ट्रपति पूर्णरूपेण यह नाटकीयता प्रदान करता है। इसके लिए नेतृत्व तथा सच्चाई की आवश्यकता होती है तथा यहाँ भी यह पद पर्याप्त रूप से उपयुक्त प्रतीत होता है।

पर राष्ट्रपति राज्य का प्रमुख भी है। राज्य के प्रमुख के रूप में राजा का यह कार्य व्यापकतर, एकताकारी निष्ठाओं को प्रोत्साहित करने में राजा के समारोहात्मक कार्य का एकमात्र मानवीय समानान्तर है। ध्वज तथा संविधान राजा के प्रतीकात्मक कार्यों का अधिकांशतः बोध कराते हैं, पर राष्ट्रपति का सम्मान भी, उसके निर्वाचन तथा नीतियों के सम्बन्ध में विवाद उत्पन्न हो जाने के बावजूद, कम नहीं है। जनता ने भी इस विशेष कार्य को पहचानने तथा इसका सम्मान करने में और दलगत उद्देश्य के लिए राष्ट्रपति द्वारा इसका दुरुपयोग किये जाने पर क्रोध करने में आश्चर्यजनक प्रतिभा का परिचय दिया है।

अमरीकी जनता का विश्वास है कि इस पद से उनका बहुत भला हुआ है। परिवर्तन के लिए केवल मामूली सुझाव सुनायी पड़ते हैं तथा सामान्यतया इन्हें बहुत कम समर्थन प्राप्त होता है। निर्वाचक मंडल प्रणाली में, जो आधुनिक नहीं रह गयी है, कुछ परिवर्तन की आवश्यकता है, पर परिवर्तन का जो भी सुझाव दिया जाता है, उसमें सामान्यतः राज्य इकाइयों द्वारा निर्वाचन की पद्धति के मूल्यों को बनाये रखने की चिंता व्यक्त की जाती है। मनोनयन प्रणाली को नियमित बनाने सम्बन्धी सुझाव का अच्छा समर्थन किया जाता है, क्योंकि इस प्रकार उम्मीदवारों के चुनाव में जनता को अपनी इच्छा व्यक्त करने का अधिक अवसर प्राप्त होगा। अवशिष्ट अथवा अनिश्चित मूल्यवाली प्रशासनिक सत्ता के विकास पर व्यक्त की जानेवाली चिन्ता इस्पात उद्योग पर अधिकार के मामले में न्यायालय के पूर्वोल्लिखित निर्णय द्वारा दूर हो गयी है। राष्ट्रपति का चुनाव एक ही बार ६ वर्ष तक के लिए करने के सुझाव के प्रति ठोस समर्थन नहीं दृष्टिगोचर होता। कुछ राजनीतिक वैज्ञानिकों को छोड़कर ब्रिटिश संसदीय प्रणाली के अनुसार शासन-पद्धति बनाने सम्बन्धी प्रस्ताव को बाहर में कोई भी समर्थक नहीं मिलता। राष्ट्रपति-पद के सम्बन्ध में स्वयं राष्ट्रपति की तथा जनता की धारणा पर राष्ट्रपति के लोकप्रिय चुनाव का जो व्यापक प्रभाव पड़ता है, उसका यदि विचार किया जाय, तो इस सिद्धान्त का समर्थन भी मुश्किल से ही किया जा सकता है कि केवल कांग्रेस ही जनता का प्रतिनिधित्व करती है।

८

राष्ट्रपति-पद

अमरीकी शासन-प्रणाली पर लिखे गये अधिकांश निबंधों में प्रशासन विभाग को विधि-निर्माण, प्रशासन एवं न्याय विभागों की विभाग-त्रयी की एक इकाई मानने की प्रथा-सी रही है, परन्तु स्वयं यह विभाजन अब उतना सार्थक नहीं रह गया है, जितना वह किसी समय था। इसका यदि कोई और कारण नहीं, तो यह धारणा अवश्य है कि स्वयं संविधान के मूल रूप में मण्डल विधि-निर्माण और यहाँ तक कि न्यायविभाग का कार्य भी राष्ट्रपति को सौंपा गया था और कांग्रेस को अत्यधिक प्रशासनिक अधिकार दिये थे। अभी हाल से स्वयं शासन की प्रक्रिया को अधिक गहराई के साथ समझा जाने लगा है, जिसके फलस्वरूप न केवल इन श्रेणियों के सैद्धान्तिक प्रत्युत इनकी निरंतर उपयोगिता पर भी गम्भीर रूप से सन्देह किया जाने लगा है। नेतृत्व, लक्ष्य-स्वीकृति, आर्थिक गुटों के बीच सामंजस्य और आयोजन जैसी प्रक्रियाएँ सम्भवतः अधिक सार्थक हो सकती हैं।

अमरीकी प्रशासन विभाग के अन्तर्गत तर्कसंगत रूप से स्पष्ट दो पहलुओं पर ध्यान देना लाभदायक है। ये दो पहलू राष्ट्रपति का कार्यक्षेत्र और नौकरशाही हैं। आयोजन और नियंत्रण के कार्य में राष्ट्रपति के साथ सीधा सम्बन्ध रखनेवाले अभिकरण राष्ट्रपति के कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत आते हैं, जब कि नौकरशाही में ऐसे कई विभाग और कई अभिकरण सम्मिलित हैं, जिनका सम्बन्ध राष्ट्रीय जीवन के विशेष पहलुओं से है। राष्ट्रपति के कार्यक्षेत्र में सम्मिलित अधिकांश बातों की—किन्तु समस्त बातों की नहीं—तुलना लाभदायक रीति से उस बात से की जा सकती है, जिसे ब्रिटेन में 'सरकारी नियंत्रण' कहा जाता है।

आज हम जिसे 'बड़े पैमाने की सरकार' कहते हैं, उसकी सफलता में—अथवा उसकी सम्भावना में भी—राष्ट्रपति-पद जैसी संस्थाओं का बड़ा हाथ होता है। यह तो स्पष्ट है कि उसके आवश्यक तत्त्वों में वित्तीय नीति, जिसमें व्यय का नियंत्रण, कराधान तथा सामाजिक लक्ष्यों को पूरा करने के लिए उनका उपयोग भी शामिल है, आर्थिक-आयोजन का घनिष्ट रूप से सम्बद्ध कार्य अभि-

करणों में सामञ्जस्य की स्थापना, कर्मचारियों से सम्बन्धित नीतियाँ, विधानमण्डल और जनता के साथ सम्पर्क, प्रशासन का गठन, वांछनीय सरकारी [illegible] या अधिक सरल शब्दों में, आयोजन और नियंत्रण के क्षेत्रों की खोज [illegible] कार्य भी शामिल हैं।

यहाँ अमरीका की राष्ट्रीय सरकार के वर्तमान विराट स्वरूप को संक्षेप में बताना ठीक होगा। २·५ लाख नागरिक कर्मचारी तथा सशस्त्र सेनाओं के ३१ लाख सैनिक प्रत्यक्ष रूप से नियुक्त हैं। वार्षिक व्यय लगभग ८० अरब डालर का होता है, जिसका प्रायः ⅞ भाग भूत, वर्तमान और भविष्य की राष्ट्रीय प्रतिरक्षा से प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखता है। प्रायः ५० अरब डालर सेना के लिए है, आठ अरब डालर एक या दूसरे रूप में—मुख्यतः सैनिक सहायता के रूप में—विदेशी सहायता पर व्यय किया जाता है। ६ अरब डालर ऋण पर व्यय किया जाता है। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के राष्ट्रपतित्व-काल में संघीय सरकारने जितनी धनराशि व्यय की, उतनी रकम उसके पहले राष्ट्र के सारे अस्तित्व के दौरान में भी खर्च नहीं हुई थी। ट्रूमैन के राष्ट्रपतित्व-काल में कराधान के जरिए जितना धन इकट्ठा किया गया, वह पहले के सभी वर्षों में एकत्र की गयी रकम से ज्यादा था। इस में रूजवेल्ट के राष्ट्रपतित्व की अवधि भी सम्मिलित है। यदि डालर की क्रयशक्ति में हुए परिवर्तनों को भी दृष्टिगत रखा जाय, तो भी इस स्थिति में अधिक अन्तर नहीं पड़ता।

संघीय सरकार में (गणना की प्रणाली के अनुसार) विभागों की संख्या २०० और ४०० के बीच हैं, जिनमें से लगभग ६५ विभाग सीधे राष्ट्रपति के अन्तर्गत आते हैं। यह बात भी महत्त्वपूर्ण है कि सम्प्रति राष्ट्र की पंचमांश भूमिपर सरकार का स्वामित्व है, यद्यपि इस प्रकार की अधिकांश भूमि जंगल, चरागाह और रेगिस्तान ही है। अधिकांश राज्यों में संघीय कर्मचारियों की संख्या उन राज्यों की सरकारों के कर्मचारियों की संख्या से ज्यादा है।

राष्ट्रपति इतने विशाल संगठन का नियंत्रण और निर्देशन किस हद तक और किन साधनों से करते हैं और साथ ही राष्ट्र के तथा अपनी पार्टी के नेता के रूप में अपने अन्य उत्तरदायित्वों को भी कैसे निभाते हैं? राष्ट्रपति से अत्यन्त निकट सम्बन्ध रखने वाले अभिकरणों के, जिन्हें हमने सामूहिक रूप से "राष्ट्रपति का कार्यक्षेत्र" की संज्ञा प्रदान की है, आकार और प्रभाव में हाल में जो वृद्धि हुई है, वह सब प्रकार से इस सम्बन्ध की सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण घटना है।

विभागों के प्रमुखों एवं कुछ मुख्य अभिकरणों के प्रधानों को मिला कर

निर्मित 'मंत्रिमण्डल' के प्रभाव में गत एक सौ वर्षों में निश्चित रूप से ह्रास हुआ है। सारी बैठकें गोपनीय 'प्रशासकीय बैठकें' होती हैं और उनकी विषय-सूची के सम्बन्ध में जनता को कुछ भी पता नहीं चलता। आम तौर से, राष्ट्रपति इस गुट के साथ विचार-विमर्श के लिए एक या दो समस्याएँ पेश कर देता है या एक या दो सदस्यों के पास भी ऐसे विषय हो सकते हैं, जिन्हें वे स्वयं उपस्थित करना चाहते हैं। यह स्पष्ट है कि अब वह पहले की तरह मुख्य नीतियों पर विचार करने और उन्हें स्वीकार करने का माध्यम नहीं रहा। समय का अभाव तो है ही, परन्तु सदस्य भी अपने कई अभिकरणों के काम से इतने अधिक परेशान या दबे रहते हैं कि वे दूसरों की समस्याओं पर अधिक गंभीरता से ध्यान नहीं दे पाते। सामान्यतः अन्तर-विभागीय बातों पर 'तदर्थ सलाहकारी' (एडहाक) या अर्ध-स्थायी समितियाँ विचार करती हैं, जिनमें प्रधानों का प्रतिनिधित्व साधारणतः उनके सहायक अधिकारी ही करते हैं। कामकाज में होनेवाली देरी और रुकावट के बारे में ब्रिटेन का जो अनुभव है, वह कुछ ऐसी ही स्थिति की ओर इंगित करता है। समन्वयकर्ता (कोआर्डिनेटर), जो कठोर प्रशासनिक उत्तरदायित्वों से मुक्त रहता है, मंत्रिमण्डलीय सचिवालय, मंत्रिमण्डलीय समितियाँ—ये सब ब्रिटिश पद्धतियाँ हैं, जो इस बात के प्रमाण हैं कि सरकार के यंत्र पर उस समय कितना अधिक बोझ पड़ता है, जब बड़े अभिकरणों के प्रधानों से आयोजन और नियंत्रण के क्षेत्र में काम करने की भी अपेक्षा की जाती है। फिर भी, अमरीका के मंत्रिमण्डल के विपरीत, ब्रिटिश मंत्रिमण्डल ने पूर्वकाल के अपने विशाल महत्त्व तथा सामूहिक उत्तरदायित्व को अभी तक कायम ही नहीं रखा है, बल्कि उसमें वृद्धि भी की है।

अब अमरीका में आयोजन और नियंत्रण के कतिपय केन्द्रीय अभिकरण 'राष्ट्रपति के कार्यालय' में ही शामिल कर लिये गये हैं।

सर्वप्रथम सचिवों, निजी सलाहकारों तथा प्रशासनिक सहायकों के राष्ट्रपति के व्यक्तिगत कर्मचारी-मंडल का उल्लेख किया जा सकता है। प्रशासनिक सहायकों की संख्या आम तौर से छः होती है, जो अनेक महत्त्वपूर्ण कार्य करते हैं। एक सहायक राष्ट्रपति के निजी मामलों की, दूसरा सार्वजनिक सम्पर्क की और तीसरा सेना के साथ सम्पर्क की जिम्मेदारी निभाता है। आवश्यकतानुसार या राष्ट्रपति के निश्चयानुसार दूसरों को दलीय नीति-निर्धारण में सहायता करने के कार्य जैसे विभिन्न कार्य सौंपे जा सकते हैं। यद्यपि सम्पर्क उनका सर्वाधिक विशिष्ट कार्य होता है, तथापि उनके कार्यों में बहुत अधिक लचीलापन और

कुछ-कुछ गोपनीयता होती है। इसमें रत्तीभर भी संदेह नहीं कि राष्ट्रपति के निर्णयों के पीछे श्वेत-भवन के इस सचिवालय का अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हाथ होता है, परन्तु वह कितना महत्त्वपूर्ण और किस सिलसिले में होता है, इन प्रश्नों का उत्तर भावी इतिहासकार ही दे सकेंगे।

बजट-विभाग का इससे भी अधिक महत्त्व है। यहीं अनुमानों पर केन्द्रीय नियंत्रण और समन्वय होता है, जो अन्त में वार्षिक बजट के रूप में सामने आता है। विभिन्न विभाग और अभिकरण कांग्रेस के समक्ष जो अतिरिक्त विधेयक पेश करना चाहते हैं, उनके प्रस्तावों पर नीति की दृष्टि से निर्णय करने का उत्तरदायित्व भी बजट-विभाग पर ही होता है। प्रशासन-दक्षता तथा संगठन का सर्वेक्षण करनेवाली केन्द्रीय इकाई भी यहीं स्थित होती है। अन्त में साधारण पैमाने पर आंकड़ा सम्बन्धी केन्द्रीय नियंत्रण भी यहीं लागू होता है, जिसके द्वारा अनुसंधान-कार्यक्रमों के अंग के रूप में अन्य अभिकरणों द्वारा भेजी जाने वाली प्रश्न-सूचियों का अग्रिम रूप से स्वीकृत किया जाना आवश्यक होता है। बजट-विभाग के जरिए ही राष्ट्रपति खर्च की मदों के सिलसिले में अपनी वित्तीय नीतियों पर अमल करते हैं। इसी विभाग के जरिए उन्हें शासन की सारी स्थिति के सम्बन्ध में सर्वोत्तम सूचना मिलती है। विभागों की स्वतंत्र प्रवृत्तियों को दबाने में तथा अधिकार क्षेत्र विषयक एवं अन्य अन्तर विभागीय विवादों का निबटारा करने में बजट-विभाग उनका साथी है। अनुरोध किये जाने पर बजट-विभाग कांग्रेस का भी सर्वेक्षण (सर्वे) करता है।

सम्भाव्यता की दृष्टि से बजट-विभाग के समान ही आर्थिक परामर्शदाता परिषद् भी महत्त्वपूर्ण है, यद्यपि वह किसी भी प्रकार वास्तविकता की दृष्टि से उतनी महत्त्वपूर्ण नहीं है। इस परिषद् का काम राष्ट्रपति के पास ऐसी नीतियों की सिफारिश करना है, जिनसे, उसके मत में, राष्ट्र का अर्थतंत्र सुदृढ़ और विकासशील रहेगा। इस जिम्मेदारी को निभाने के लिए उसके पास विश्लेषकों का छोटा-सा परन्तु अत्यन्त प्रभावकारी 'स्टाफ' (कर्मचारी वर्ग) रहता है। इस परिषद् की सिफारिशों के आधार पर राष्ट्रपति केवल ऐसे नीति-सम्बन्धी निर्णय ही नहीं करते, जो उनके विचार में प्रशासनिक विभाग के अधीन हैं, बल्कि कांग्रेस के पथप्रदर्शन के लिए वह उसको एक संदेश भी देते हैं, जिसमें उनके निर्णय एवं उनकी सिफारिशें रहती हैं। यह आर्थिक प्रतिवेदन संसदीय संयुक्त समितिके सुपुर्द कर दिया जाता है, जो अपने कर्मचारी वर्ग की सहायता से इसका और विश्लेषण करती है और बाद में वह ऐसी कार्यवाही की

सिफारिश करती है, जो, उसकी राय में, प्रस्तावित संसदीय कार्यवाही को बढ़ाने के लिए ठीक हो। फिर भी, अभी तक परिषद् को राष्ट्रपति एवं विभागों के साथ अपने काम को एकीकृत करने में विशेष सफलता नहीं मिली है।

राष्ट्रपति के कार्यालय में, जैसा कि इस समय उसका स्वरूप है, राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद् (नेशनल सिक्युरिटी कौंसिल), प्रतिरक्षा संगठन कार्यालय (आफिस आफ डिफेंस माबिलाइजेशन) और केन्द्रीय खुफिया अभिकरण भी हैं। पहली दो संस्थाएँ आवश्यक रूप से आयोजन का काम करती हैं और अन्य अभिकरणों के अधिकारी ही अधिकांशतः इनके पदेन सदस्य हैं। प्रतिरक्षा-संगठन कार्यालय प्रतिरक्षा के आर्थिक तथा उत्पादन विषयक पहलुओं में समन्वय करने के लिए तथा अन्य सभी कार्यों के लिए राष्ट्रपति का अभिकर्त्ता है। सरकार में समितियों के बीच समन्वय रखने की आवश्यकता का अच्छा उदाहरण राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद् के रूप में मिलता है। व्यावहारिक दृष्टि से यह कितनी प्रभावशाली है, यह विवाद का विषय है। ऐसा प्रतीत होता है कि अभी तक इसने अपने नाम को सार्थक नहीं किया है । केन्द्रीय खुफिया अभिकरण एक प्रकार से इन समस्त अभिकरणों के समूह के महत्त्व की ओर संकेत करता है। सोवियत कम्यूनिज्म तथा स्वतंत्र विश्व के विश्वव्यापी संघर्ष की समस्या सभी दृष्टियों से एक ऐसी समस्या है, जिसका अनुभव वर्त्तमान युग में तीव्रतम रूप से किया जाता है। यह इतना अधिक महत्त्वपूर्ण है कि राष्ट्रपति ने अनुभव किया है कि सुरक्षा, खुफिया और साधन-स्रोतों के संगठन की शक्तियाँ किसी साधारण विभाग के अन्तर्गत नहीं बल्कि स्वयं श्वेत-भवन में ही (राष्ट्रपति कार्यालय) में होनी चाहिए। यह स्पष्ट है कि इसे किसी भी विभाग की अपेक्षा अधिक महत्त्व दिया जाता है।

जो समस्याएँ उत्पन्न होती हैं, उनका अध्ययन करने के लिए समय-समय पर राष्ट्रपति-पद के अन्तर्गत कतिपय आयोगों का निर्माण भी किया जाता है। साधारण रूप में इन में ऐसे प्रतिष्ठित नागरिक लिये जाते हैं, जिनका जीवन के उस पहलू से सम्बन्ध होता है। ये प्रत्यक्षतः ब्रिटेन के शाही कमीशनों के अमरीकी समानान्तर होते है। ऐसे कार्यों के लिए राष्ट्रपति को विशेष निधि दी जाती है और परम्परा के अनुसार इस निधि में से इन कमीशनों के कर्मचारियों के काम पर दिल खोलकर पैसा खर्च होता है। राष्ट्रपति को दी गयी निधि के बारे में पहले से ही कुछ निश्चित नहीं किया जाता। हाल ही में जो विशेष महत्त्व के कमीशन स्थापित हुए, उन में सार्वजनिक सैनिक प्रशिक्षण, नागरिक स्वतंत्रता और जलीय साधनस्रोतों के कमीशनों के नाम उल्लेखनीय

हैं। वे सरकार की 'बढ़ती हुई सीमा' का प्रतिनिधित्व करते हैं तथा कांग्रेस अपनी स्थायी या विशेष समितियों द्वारा अधिक बार जो जाँच करवाती है या नियमित रूप से स्थापित विभाग या अभिकरण जो जांच कार्य करते हैं, उनके कार्यों और इन कमीशनों के कार्यों में बहुत अधिक अन्तर नहीं होता। राष्ट्रपति-पद के अन्तर्गत कतिपय अन्य अभिकरणों को शामिल करना भी उचित है, भले ही वे अपनी कानूनी स्थिति के कारण राष्ट्रपति के तत्कालिक नियंत्रण के अन्तर्गत अपेक्षाकृत कम रहते हैं। उदाहरण के लिए, आयोजन और प्रशासन के महत्त्वपूर्ण कार्य वित्त-विभाग तथा फेडरल रिजर्व सिस्टम (संघीय सुरक्षित निधि पद्धति) के प्रशासक मंडल (Board of Governors) को करने पड़ते हैं। कांग्रेस के विशेष अधिकार को, विशेषतः करों के मामले में, छोड़कर कराधान एवं सरकारी कार्यक्रमों की धनपूर्ति और ऋण का प्रबंध वित्त-विभाग के जिम्मे है जबकि संघीय सुरक्षित निधि-पद्धति का प्रशासक-मंडल बैंकिंग और साख का काम देखता है। उसकी स्थिति भी अर्द्ध स्वतंत्र है हालाँकि राष्ट्रपति ही प्रशासक-मंडल (बोर्ड आफ गवर्नर्स) को नियुक्त करते हैं। प्रायः इन दोनों के विचारों में मेल नहीं खाता और राष्ट्रपति को तब अवश्य ही हस्तक्षेप करना पड़ता है। संघीय कर्मचारियों के बारे में नीतियाँ बनाना और उनको कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व संभवतः नागरिक सेवा आयोग (सिविल सर्विसेज कमीशन) का है। सदस्यों की नियुक्ति हो जाने पर (जो सीनेट की सहमति से राष्ट्रपति करते हैं) कमीशन काफी आज़ादी से अपना काम करता है। कांग्रेस की नागरिक सेवा समितियों के साथ उसके सम्बन्ध स्वाभाविक रूप से घनिष्ठ होते हैं क्योंकि इस क्षेत्र के कानून बनाना इन समितियों का काम है।

नये सर्वसाधारण सेवा प्रशासन (जनरल सर्विसेज एडमिनिस्ट्रेशन) की भी उपेक्षा नहीं की जा सकती। खरीद, पुरातत्त्व और कुछ निर्माण-कार्य इत्यादि साधारण श्रेणी के जो छिटपुट कार्य थे, वह इसके जिम्मे आ गये हैं। इस प्रशासन के प्रधान को भी राष्ट्रपति ही नियुक्त करते हैं।

लेखेक्षण तथा लेखा-जोखा के काम सामान्य लेखा-जोखा कार्यालय के क्षेत्र में आते हैं। यह एक ऐसा अभिकरण है, जो प्रशासन से बिल्कुल स्वतंत्र है तथा जिसे कांग्रेस विधान निर्माण विभाग का एक भाग समझती है। बहुधा अतर्कसंगत कह कर इस व्यवस्था की आलोचना की जाती है, पर अभी तक इस पर इन आलोचनाओं का कोई प्रभाव नहीं पड़ा है, क्योंकि कांग्रेस का विश्वास है कि यह नौकरशाही की उत्तरदायी आलोचना का एक स्रोत तथा

खर्च की वैधानिकता के सम्बन्ध में कुशल एवं निष्पक्ष नियंत्रण रखने का एक साधन है।

यह संभव है कि सामान्यतः राष्ट्रपति-पद और उसके मुख्य अंग के रूप में राष्ट्रपति का कार्यालय सरकार का एक लचीला एवं विकासशील अंग सिद्ध होगा। राष्ट्रपति को जो काम करने पड़ते हैं, वे इतने अधिक महत्त्वपूर्ण होते हैं तथा उन्हें ठीक तौर से सम्पन्न न करने पर इतना बड़ा दण्ड दिया जाता है कि 'बड़े पैमाने की सरकार' की सफलता अथवा विफलता इसकी प्रभावशीलता पर ही निर्भर करती है। आधुनिक औद्योगिक राष्ट्र की सरकार का कोई भी एक व्यक्ति, चाहे वह राष्ट्रपति हो, प्रधानमंत्री हो या तानाशाह हो, अकेले नियंत्रण एवं संचालन नहीं कर सकता। जिस बात को स्पष्ट रूप से नहीं समझा जा रहा है, वह यह है कि अभिकरणों के प्रमुखों को लेकर बनाया गया मंत्रिमण्डल भी यह काम नहीं कर सकता। यह स्पष्ट है कि सरकार का भविष्य समस्त 'साधारण' अभिकरणों पर प्रभाव डालने वाले कतिपय सर्वोपरि कार्यों को संस्थाओं का रूप प्रदान करने के साथ बँधा हुआ है। ये कार्य ऐसे हैं, जिनको प्रभावित अभिकरणों की समिति ठीक से निभा नहीं सकती, क्योंकि उसके सदस्य पहले-से ही कार्यव्यस्त रहते हैं और अपने अभिकरणों में उनका न्यस्त स्वार्थ रहता है— समय की तो बात ही जाने दीजिये, जो बहुधा इसमें सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण तत्त्व होता है। मितव्ययितापूर्ण और सुयोग्य प्रबंध, कर्मचारीवर्ग एवं खरीद जैसे मामलों में उचित एकरूपता, नीति का एकीकरण, लक्ष्यों को दृष्टिगत रख कर आयोजन करना, राष्ट्र के सामान्य अर्थतंत्र पर दूरगामी प्रभाव डालने वाले वित्तीय विषयों, हिसाब-किताब तथा प्रबन्ध के साधन के रूप में प्रशासनिक विश्लेषण और सार्वजनिक सौमनस्य के कार्य—ये ऐसे मामले हैं, जिन्हें स्वयं उन्हीं के उत्तरदायित्व के क्षेत्र में भी पूर्णतया और अधिकांश रूप से प्रारम्भिक तौर पर भी, अनेक विभागों के जिम्मे नहीं छोड़ा जा सकता। ये कार्य केन्द्रीय सरकार द्वारा ही सम्पन्न किये जा सकते हैं, जिसका अर्थ यह है कि प्रधान प्रशासक के 'निर्देशन, समन्वय एवं आयोजन' सम्बन्धी महान दायित्वों के निर्वाह में उसके अधिकार को संस्था का रूप प्रदान कर उस अधिकार का विस्तार किया जाय।

इसी प्रकार कांग्रेस भी इन सर्वोपरि कर्तव्यों में रुचि लेती है। विनियोग समितियों, आर्थिक प्रतिवेदन की संयुक्त समितियां (ज्वाइंट कमिटी आन दि इकानामिक रिपोर्ट), वित्त और उपाय एवं साधन समितियों के सम्बन्ध में यह कथन

अत्यधिक सत्य है। सरकारी कार्यवाहियों सम्बन्धी समितियाँ और नागरिक सेवा समितियाँ इस विषय में इससे थोड़ी ही कम रुचि रखती हैं। इन समितियों और राष्ट्रपति-पद के अन्तर्गत तत्सम्बन्धी इकाइयों के आपसी सम्बन्ध बहुत ही प्रेमपूर्ण हैं। इससे इस विचार को कुछ बल मिलता है कि अमरीकी सरकार में एक तरफ राष्ट्रपति-पद और इन समितियों तथा दूसरी तरफ नौकरशाही एवं कांग्रेस की 'प्रमुख विषयों' की समितियों के बीच वास्तविक सीमाएँ निर्धारित हैं।

.१.

नौकरशाही

संघीय सरकार के कार्य इतने बढ़ गये हैं कि राष्ट्रीय जीवन के बहुत कम पहलू उसके नियमन के क्षेत्र से नहीं, तो उसकी रुचि के क्षेत्र से बाहर रह गये हैं। यह वृद्धि अभिकरणों की संख्या की अधिकता में इतनी अधिक परिलक्षित होती है कि बहुत कम व्यक्ति, यदि ऐसे व्यक्ति हों, वास्तव में उसको पूर्ण रूप से समझ सकते हैं। अतः इस विशाल नौकरशाही का वर्णन करने के लिए प्रारम्भ में ही यह संकेत दे देना आवश्यक है। वैसे ही यह वर्णन अनिवार्य रूप में अत्यन्त सरल होगा तथा केवल थोड़े-से अपवादों पर ही ध्यान दिया जायगा।

लगभग विगत शताब्दी के अंत तक इस नौकरशाही में होने वाले प्रमुख परिवर्तन प्रायः पूर्णरूपेण मंत्रिमंडलीय स्तर के विभागों के विकास एवं उनकी संख्या में वृद्धि से सम्बन्धित होते थे। सर्वप्रथम विदेश, युद्ध तथा कोष विभागों की स्थापना की गयी, पर इसके तत्काल बाद ही नौसेना, न्याय तथा डाक विभाग सामने आये। बाद में स्वराष्ट्र (आन्तरिक) एवं कृषि-विभागों का विकास हुआ। वाणिज्य, श्रम तथा वायुसेना विभाग अपेक्षाकृत अधिक आधुनिक हैं। वायुसेना विभाग की स्थापना के साथ ही सशस्त्र सेना की तीन शाखाओं को एक ही उच्च प्रतिरक्षा विभाग के अंतर्गत मिला दिया गया। स्वास्थ्य, शिक्षा तक कल्याण विभागों की स्थापना १९५३ में हुई। अन्य संघीय गतिविधियां; यथा जन-कार्य, यातायात तथा गृह-निर्माण को भी विभागीय स्तर प्रदान करने का प्रयास किया गया, पर अभी तक इस सम्बन्ध के प्रयास असफल ही हुए हैं। सामान्यतया किसी भी विभाग के निर्माण के पूर्व उसके सामान्य क्षेत्र में किसी न किसी प्रकार के कार्यालयों (Bureaux) या अभिकरणों की स्थापना की जाती है। ये कार्यालय अथवा अभिकरण किसी वर्त्तमान विभाग के साथ आवश्यक रूप से विशेष रूप से सम्बद्ध नहीं होते। जहां तक अन्य विभागों का, विशेषतः श्रमविभाग का सम्बन्ध है, उनका निर्माण पहले से ही विद्यमान किसी विभाग का उपविभाजन करके किया गया। कुछ विभाग स्वयं कई उपविभागों की 'नियंत्रक कम्पनियों' के समान हैं, जिन्हें सुविधा के लिए एक साथ मिला दिया गया होता है, पर जिनके

मध्य उससे अधिक तनिक भी समानता नहीं होती, जितनी समानता अन्य विभागों के कतिपय कार्यालयों के साथ होती है। उदाहरणार्थ, आन्तरिक विभाग अन्य कार्यों के मध्य इण्डियनों के मामलों, क्षेत्र तथा द्वीप, मछली तथा वन्य पशु, भूमि व्यवस्था, राष्ट्रीय उद्यान तथा भूमि को आबाद करने से सम्बन्धित कार्यों की देख-भाल करता है। इनमें से प्रत्येक कार्य एक पृथक् कार्यालय के जिम्मे है।

वास्तव में कार्यालयों का विकास प्रारम्भ से ही न्यूनाधिक मात्रा में निरन्तर रूप से होता रहा है। फिर भी, गत २५ वर्षों के भीतर ही ऐसे अभिकरण, उन्हें औपचारिक रूप से विभाग की संज्ञा नहीं दी गयी हैं, स्वयं विभागों से भी अधिक बड़े हो गये हैं। आज इनमें से कई अभिकरण ऐसे हैं, जो सिवा नाम के नियमित विभागों से तनिक भी भिन्न नहीं है, इनमें से कुछ के प्रमुख अब राष्ट्रपति के आमंत्रण से मंत्रिमंडल में बैठते हैं। प्रतिरक्षा संगटन कार्यालय तथा संघीय आवास अभिकरण सम्भवतः सर्वाधिक प्रसिद्ध हैं, पर बीसियों से अधिक अन्य ऐसे अभिकरण हैं, जिनके प्रमुख पीछे राष्ट्रपति के समक्ष प्रतिवेदन प्रस्तुत करते हैं।

इसके अतिरिक्त एक दूसरे ढंग का भी अभिकरण होता है जिसे 'स्वतंत्र आयोग' कहा जाता है। इन अभिकरणों की उत्पत्ति सरकारी नियमनों के साथ हुई। इन्हें अर्थव्यवस्था के कुछ भागों यथा रेल तथा ट्रक यातायात, व्यापार, विद्युत, संचार, हवाई उड्डयन, तटकर इत्यादि का काम सुपुर्द किया जाता है। इस सम्बन्ध में इन्हें जो अधिकार प्राप्त हैं, वे अन्य विभागों अथवा अभिकरणों के अनेक अधिकारों से वास्तव में भिन्न नहीं होते। समय-समय पर इन्हें वर्तमान अथवा नये विभागों में मिला देने के प्रस्ताव आते रहते हैं। आयोग के सदस्यों की संख्या तीन से लेकर ग्यारह तक होती है। सीनेट के अनुमोदन से राष्ट्रपति आयुक्तों की नियुक्ति करते हैं। बहुत से कानूनन द्विपक्षीय होते हैं। नियुक्ति निर्धारित वर्षों के लिए की जाती है तथा किसी आयुक्त के कार्यकाल के अन्तर्गत उसे हटाने के लिए राष्ट्रपति का अधिकार सामान्यतया सीमित ही होता है। इनकी स्थापना करने में सामान्यतः कांग्रेस का जो उद्देश्य होता है, उसी के अनुसार ऐसा किया गया है। ऐसी आशा की गयी थी कि ये आयोग अधिक स्वतंत्र होकर कार्य करेंगे और पक्षपात तथा राष्ट्रपति के दबाव से मुक्त रहेंगे। यह आशा पर्याप्त रूपसे पूरी हुई है। राष्ट्रपति के अधिकार को अधिक से अधिक छायामात्र कहा जा सकता है। इससे कभी-कभी पूरी सरकार के भीतर समन्वय

की गंभीर समस्याएं उत्पन्न हो गयी हैं। यह बात विशेषकर तब सत्य होती है, जबकि आयोग का प्रशासनिक कार्य न्यायिक कार्य को ओझल कर देता है, जैसा कि अधिकांशतः होता है। आयोग के अध्यक्ष को कुछ विशेष प्रशासनिक अधिकार देने की प्रवृत्ति पायी जाती है, जिससे इस बात का और अधिक प्रमाण मिलता है कि आयोग के उत्तरदायित्व के स्वरूप में परिवर्त्तन हो रहा है। अन्ततः इंगलैंड के समान अमरीका में भी 'गवर्नमेंट कारपोरेशन' (सरकारी निगम) का विकास हो गया है। अमरीका में भी इसका इस कारण से काफी समर्थन किया गया है कि इस प्रशासनिक प्रणाली में कुछ स्वतंत्रता तथा लचीलेपन की मात्रा निहित है, जो अधिक दकियानूसी ढंग के अभिकरणों में नहीं है। सामान्यतया, पर हमेशा नहीं, कारपोरेशन की स्थापना किसी विशिष्ट प्रायोजना को कार्यान्वित करने अथवा किसी व्यावसायिक प्रतिष्ठान का संचालन करने के लिए की जाती है। इनमें से टेनेसी घाटी अधिकारी मंडल (Tennessee Valley Authority) सर्वाधिक प्रसिद्ध है, पर सरकार के उधार देने के समस्त क्षेत्र में इस प्रकार के अनेक निगम हैं, जिनमें से कुछ अन्य विभागों तथा अभिकरणों से जुड़े हुए हैं।

इन विभिन्न विभागों, अभिकरणों, आयोगों तथा निगमों की पूर्ण सूची देने का प्रयास न करते हुए इनमें से मुख्य के विषय में संकेत दे देना तथा उनके मुख्य कार्य अथवा कार्यों पर ध्यान देना, यदि उनके शीर्षक पर्याप्त रूप से वर्णनात्मक नहीं है, उपयोगी होगा।

१ विभाग

१ राष्ट्र (state) : विदेशी समस्याएँ तथा नीति, जिनमें सांस्कृतिक आदान-प्रदान सम्मिलित है।

२ कोष : आन्तरिक राजस्व, चुंगी, कोष का संरक्षण, मुद्रा, ऋण, आन्तरिक वित्त, नशीले पदार्थों पर नियंत्रण, गुप्तचर विभाग, तटीय रक्षक

३ सुरक्षा : 'चीफ्स आफ स्टाफ', अस्त्रों का मूल्यांकन

प्राप्ति समन्वय : अनुसंधान तथा विकास; गोला-बारूद

(क) स्थल सेना : स्थल सेना, मनोवैज्ञानिक युद्ध कौशल, नागरिक कार्य जिनमें बन्दरगाह प्रतिष्ठान भी सम्मिलित हैं, बाढ़ नियंत्रण तथा आन्तरिक नौकानयन

(ख) नौसेना

(ग) वायुसेना

४ न्याय : मुक़द्मा चलाना, संघीय खुफिया विभाग, देशान्तर वास तथा नागरिकता प्रदान करना, कारागार, विदेशी सम्पत्ति

५ डाकघर

६ आन्तरिक : क्षेत्र, इंडियनों के मामले, जल तथा विद्युत-स्रोत, मछली तथा वन्य पशु, राष्ट्रीय उद्यान, सार्वजनिक भूमि, तेल तथा खनिज स्रोत

७ कृषि : कृषि विकास तथा नियम व हाट व्यवस्था, भूमि संरक्षण, कृषि ऋण, फसल बीमा, देहात का विद्युतीकरण, वन

८ वाणिज्य : जनगणना, सांख्यकीयविभाग, जहाजरानी, सार्वजनिक सड़कें, व्यापार प्रवर्धन, राष्ट्रीय उत्पादन, ऋतु-विभाग, तट तथा भूमंडल सर्वेक्षण, पेटेण्ट, प्रतिमान, नागरिक उड्डयन।

९ श्रम : कामदिलाऊ केन्द्र, श्रम प्रतिमान, कर्मचारियों का मुआवजा, श्रमविषयक आंकड़े, महिलाओं की समस्याएँ

१० स्वास्थ्य, शिक्षा तथा कल्याण : सामाजिक बीमा, बाल कल्याण, खाद्य तथा औषधि, स्वास्थ्य तथा शिक्षा, वृत्ति-पुनर्वास

२ अभिकरण

संघीय सुरक्षित निधि प्रणाली (Federal Reserve System)

(प्रशासक-मंडल) (Board of Governors), बैंकिंग, ऋण, आर्थिक सुदृढ़ता (आंशिक दायित्व)

राष्ट्रीय श्रम सम्पर्क पर्षद्

आवास तथा गृह वित्त अभिकरण

रेलमार्ग सेवा-निवृत्ति पर्षद्

भूतपूर्व सैनिक प्रशासन

राष्ट्रीय मध्यस्थता पर्षद (रेलमार्गों के लिए)

संघीय मध्यस्थता तथा समझौता सेवा

राष्ट्रीय विज्ञान प्रतिष्ठान

विदेशी कार्य प्रशासन

सूचना अभिकरण

सामान्य सेवा प्रशासनः सार्वजनिक भवन, प्राचीन ग्रंथ रक्षा गृह, पूर्ति तथा प्राप्ति

वायुयान विद्या के लिए राष्ट्रीय परामर्शदात्री समिति

प्रतिरक्षा यातायात प्रशासन

संघीय नागरिक प्रतिरक्षा प्रशासन

प्रतिरक्षा संगठन कार्यालय

चुनाव सेवा प्रणाली

स्मिथसोनियन इंस्टिट्यूशन : अजायबघर।

कलाकक्ष

सरकारी मुद्रण कार्यालय (विधानमंडलीय प्रतिष्ठान का एक भाग)

सामान्य लेखाजोखा कार्यालय (विधानमंडलीय प्रतिष्ठान का भाग)

कांग्रेस का पुस्तकालय (विधान मंडलीय प्रतिष्ठान का एक भाग):—राष्ट्रीय पुस्तकालय, कापीराइट (सर्वाधिकार)

वानस्पतीय उद्यान (विधान मंडलीय प्रतिष्ठान का भाग, जिसका प्रशासन कांग्रेस–भवन (कैपिटल) के शिल्पी करते हैं।

३ स्वतंत्र आयोग

नागरिक सेवा आयोग

आंतर्राज्य वाणिज्य आयोग : रेलवे, मोटर यातायात

नागरिक उड्डयन पर्षद्

जहाजरानी प्रशासन (वाणिज्य विभाग में, पर अधिकांशतः स्वशासित)

आणविक शक्ति आयोग

युद्ध दावा आयोग

सिक्यूरिटी तथा विनिमय आयोग

संघीय व्यापार आयोग : व्यापारिक व्यवहार

संघीय संचार आयोग

संघीय विद्युत आयोग

४ निगम

टेनेसी घाटी अधिकारी मंडल

पुनर्निर्माण वित्त निगम

संघीय डिपाजिट बीमा निगम

आन्तरिक जलमार्ग निगम (वाणिज्य विभाग से सम्बद्ध)

संघीय फसल बीमा निगम (कृषि विभाग से सम्बन्धित)

निर्यात-आयात बैंक

पनामा नहर कम्पनी

प्रशासनिक व्यवस्था के आधुनिक विज्ञान ने कुछ हद तक इन इकाइयों में से प्रत्येक के संघटन में एकरूपता ला दी है।

सामान्यतया प्रत्येक का एक राजनीतिक प्रमुख होता है। वह राजनीतिक इस अर्थ में होता है कि उसकी नियुक्ति सीनेट की सहमति से राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। सामान्यतया, पर सदा नहीं, ऐसा प्रमुख इस अर्थ में दलीय होता है कि वह राष्ट्रपति के दल का सदस्य होता है और वह सामान्यतया राष्ट्रपति की नीति का अनुमोदन करता है। यह बात स्वतंत्र आयोगों के अध्यक्षों के सम्बन्ध में अधिक सत्य है, जहाँ उन्हें असामान्य अधिकार प्राप्त रहते हैं। ऐसी राजनीतिक नियुक्तियों में सामान्यतया प्रमुख और सहायक सचिवों, प्रशासकों तथा कुछ कार्यालयों के प्रमुखों की नियुक्तियां भी सम्मिलित हैं। फिर भी, इनमें से अनेक प्रमुख पेशेवर व्यक्ति होते हैं, जिनकी नियुक्ति दलगत कारणों पर विचार किये बिना होती है तथा जो अपने कार्य दलीय नीति के अनुसार नहीं करते हैं। राजनीतिक प्रमुख स्वभावतः अपने विभाग या अभिकरण के लिए उत्तरदायी होता है, पर यदि वह बुद्धिमान है, तो वह अपनी गतिविधियों को अधिकांशतः नीति तथा सार्वजनिक स्तर तक ही सीमित रखेगा। इस प्रकार सामान्यतः उससे निकट सम्पर्क में रहने वाले एक या अधिक 'कार्यकारी व्यक्ति' रहते हैं। सम्भवतः वे अवर सचिवों या सहायक सचिवों के रूप में रहते हैं। उसके चारों ओर कतिपय कर्मचारी सेवाएँ भी होंगीं, जिनमें सामान्यतया एक बजट अधिकारी, एक कर्मचारी निर्देशक, एक आयोजना इकाई, एक कानूनी विभाग, एक जन सम्पर्क अधिकारी, एक कांग्रेस सम्पर्क कार्यालय तथा एक प्रतिवेदन इकाई सम्मिलित रहती है। इसके बाद कार्यालयों की एक शृंखला होगी, जिनमें से प्रत्येक का एक प्रमुख होगा। ये कार्यालय इकाई के वास्तविक कार्य सम्पन्न करते हैं। तत्पश्चात् इन्हें संभागों (Division) में उपविभाजित कर दिया जायगा। कार्यालय-स्तर पर नामकरण जितना भ्रमोत्पादक होता है, उससे भी अधिक भ्रमोत्पादक वह इस बिन्दुपर हो जाता है।

अधिकांश विभागों तथा अभिकरणों की, यहाँ तक कि कार्यालयों की भी व्यापक क्षेत्र-सेवाएँ होती हैं। कुछ का संघटन तो राज्य के आधार पर होता है तथा कुछ मामलों में प्रशासनिक सुविधा के क्षेत्रों की स्थापना की जाती है। किन्हीं भी दो विभागों अथवा अभिकरणों की क्षेत्रीय सेवाएँ बहुत कम एक ही प्रकार की होती हैं और इससे अतिरिक्त कठिनाइयों की सृष्टि होती है। क्षेत्रीय सेवा के स्वरूप तथा विशालता का कुछ मूल्यांकन इस बात के अनुभव द्वारा किया जा सकता है कि संघीय नागरिक कर्मचारियों में से केवल दस प्रतिशत वास्तव में

वाशिंगटन क्षेत्र में कार्य करते हैं। विकेन्द्रीकरण वर्गीकरण तथा स्थानीय सहयोग के लिए अवसर अवश्य प्रदान करता है, पर साथ ही साथ उससे नियंत्रण की समस्या भी उत्पन्न हो जाती है।

प्रशासन निर्णय करने की एक प्रक्रिया है। इससे अनेक पूर्णतः स्वाभाविक बातें पैदा होती हैं। फिर भी, वे ऐसी होती हैं, जो कुल मिलाकर सरकार को एक प्रकार से रहस्यात्मक बना देती हैं। निर्णय करने की प्रक्रिया केवल यह नहीं है कि एक इकाई का प्रमुख अपने ऊपर के अधिकारी की सहमति से कुछ निर्णय कर लेता है। वास्तविकता इससे बहुत दूर है। अमरीकी शासन प्रणाली में ब्रिटिश प्रणाली के समान ही ऐसी पद्धतियों की भरमार है, जिनके द्वारा निर्णय के पूर्व सम्बन्धित दलों को उस पर मत प्रकट करने का सुअवसर मिलता है। इस पर केवल सम्बन्धित अभिकरण के भीतर तथा बाहर के दलों को ही मत प्रकट करने का अवसर नहीं मिलता, बल्कि बहुधा शासन से बिल्कुल बाहर के दल भी इस पर मत प्रकट करते हैं। मत एकत्र करने के लिए आधुनिक प्रशासन में सुनवाई, परामर्शदात्री समिति, अन्तर-अभिकरण समिति इत्यादि तरीके अपनाये जाते हैं। वास्तव में यह कोई नहीं जानता कि वर्तमान अमरीकी शासन में कितनी अन्तर-अभिकरण समितियां विद्यमान हैं। हाल में किये गये एक सर्वेक्षण से, जिसे किसी भी प्रकार पूर्ण नहीं कहा जा सकता, इस प्रकार की लगभग चार सौ समितियों का पता चला था। इनमें से कुछ का कानूनी आधार था। बहुत अधिक समितियों की स्थापना प्रशासनिक आदेश से की गयी थी, किन्तु इनमें से अनेक समितियों की उत्पत्ति स्थिति की आवश्यकताओं का अनुभव कर स्वतः स्फूर्त रूप से की गयी। सम्बन्धित बाहरी दलों के साथ सम्पर्क के क्षेत्र में भी, जो समान रूप से महत्व-पूर्ण है, कानून द्वारा औपचारिक रूप प्रदान किये जाने से लेकर सम्बन्धित हितों के अनौपचारिक प्रतिनिधित्व तक सारी बातें उसी प्रकार होती हैं। जो लोग यह समझते हैं कि विशेष हितों का 'प्रचार' अधिकांशतः कांग्रेस तक ही सीमित है, वे यह बात बिल्कुल नहीं जानते कि कानून बनाने से राष्ट्रीय जीवन में निरंतर हस्तक्षेप तक शासन के स्वरूप में जो परिवर्तन हो गया है, उसके परिणाम स्वरूप ऐसे प्रयास बहुगुणित हो गये हैं, जिनके द्वारा सम्बन्धित पक्ष समुचित अभिकरण को अपने दृष्टिकोणों से प्रभावित करते हैं। (उदाहरणार्थ तट-कर आयोग का काम विशेष रूप से अत्यधिक आयात से प्रभावित दलों की शिकायतों को सुनना है) अन्ततः इस बात पर ध्यान देना चाहिए कि अभि-

करणों को अधिकांशतः अपना कुछ काम करने के लिए शासन के भीतर तथा बाहर अन्य अभिकरणों से सम्पर्क स्थापित करने की अनुमति है। इस अधिकार का सबसे विचित्र प्रयोग प्रतिरक्षा अभिकरणों द्वारा अनुसंधान ठेकों के सम्बन्ध में, जिनकी संख्या बहुत ही अधिक होती है, किया जाता है। शासन का जाल सभी जगह पहुँचता है, यह बात सही है।

ब्रिटिश पद्धति की तुलना में अमरीकी संघीय सरकार के कर्मचारियों में समानता तथा असमानता भी है। नियुक्तियों में अभी तक राजनीतिक संरक्षण का बहुत बड़ा हाथ होता है। फिर भी, यह अन्तर पहले की अपेक्षा अब कम है। यह कहना कठिन है कि संयुक्त राज्य अमरीका में अभी भी कितने पदों के लिए होनेवाली नियुक्तियां दलीय विचारों से प्रभावित होती हैं। स्थायी अभिकरणों में डाक घर तथा न्याय विभाग में ही निश्चित रूप से ऐसी बातें बहुधा होती हैं। फिर भी, गत दो दशाब्दियों की अवधि एक ऐसी अवधि रही है, जिसमें संकटकालीन अभिकरणों की स्थापना अमरीकी शासन की एक उल्लेखनीय विशेषता रही है। इन संकटकालीन अभिकरणों में से पहले वर्ग की स्थापना मंदी का सामना करने के लिए हुई। दूसरा वर्ग द्वितीय विश्व युद्ध के समय आया। अन्य संकटकालीन अभिकरणों का सम्बन्ध युद्धोत्तरकाल की नाटकीय घटनाओं से है। इन अभिकरणों के 'संकटकालीन' स्वरूप से ही निस्संदेह ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी और अब भी होती है, जिसमें कांग्रेस के सदस्य तथा सत्तारूढ़ दल के संगठन के प्रभावशाली सदस्य सामान्यतः अल्प योग्यता वाले ऐसे व्यक्तियों के लिए, जिनमें वे वास्तविक रुचि रखते हैं, किसी न किसी प्रकार के पद प्राप्त कर सकते हैं। इन व्यक्तियों को सामान्य प्रतियोगिता-परीक्षाओं का सामना नहीं करना पड़ता। जो लोग नियुक्त किये जाते, उनमें से बहुत अधिक व्यक्तियों ने, जिनमें सामान्य प्रतियोगिता में उत्तीर्ण व्यक्ति भी सम्मिलित थे, कांग्रेस के सदस्यों तथा दलीय अधिकारियों की सिफारिशों के पत्र पेश किये। इन पत्रों को बहुत आसानी से प्राप्त किया गया था तथा हो सकता है कि चुनाव पर उनका प्रभाव पड़ा हो अथवा नहीं भी पड़ा हो।

ब्रिटिश सिद्धान्त के समान ही अमरीकी सिद्धांत भी यही है कि नीति निर्धारक पदों पर सत्तारूढ़ दल के सदस्यों की ही नियुक्ति की जानी चाहिए। ब्रिटेन में इनकी संख्या बहुत कम मानी जाती है और इन पदों के लिए प्रायः पूर्ण रूप से संसद के सदस्यों के मध्य से ही चुनाव किया जाता है। संयुक्त राज्य अमरीका में ऐसे पदों की संख्या काफी अधिक है। ऐसे पदों में प्रत्येक अभि-

करण के प्रमुख से घनिष्ठ रूप से सम्बद्ध पद भी होते हैं, जैसे अनेक कार्यालयों के मुख्याधिकारी, अधिकांश सहायक सचिव तथा विभागीय या अभिकरण के प्रधान कार्यालय के अनेक परामर्शदाता तथा सहायक स्वतंत्र आयोगों के अधिकांश सदस्यों के पद भी इन्हीं में सम्मिलित होते हैं। नीति-निर्माताओं के इस वर्ग में भी बहुधा पेशेवर व्यक्तियों की नियुक्तियाँ की जाती हैं तथा सरकार के बाहर से अत्यन्त योग्य व्यक्तियों को भी (जो दल से सम्बद्ध नहीं होते) नियुक्त किया जाता है। पोस्टमास्टर जनरल पद पर डोनाल्डसन, विदेश मंत्री के पद पर मार्शल तथा आर्थिक सुरक्षा प्रशासक के रूप में हाफमैन की नियुक्ति इन दोनों श्रेणियों में आती है। अमरीकी पद्धति के अन्तर्गत अब भी राज्यीय और स्थानीय दलीय संगठनों के सदस्यों को भारी संख्या में पोस्टमास्टरों, संघीय अटर्नियों, संघीय न्यायाधीशों तथा संकटकालीन अभिकरणों के स्थानीय प्रशासकों के रूप में नियुक्त किया जाता है। ब्रिटिश और अमरीकी पद्धतियों में यही वास्तविक अन्तर है और इससे अमरीकी पद्धति को असंदिग्ध रूप से क्षति पहुँचती है। अभी हाल तक आन्तरिक राजस्व के कलक्टर भी इसी वर्ग में आते थे। ऐसी बात नहीं है कि दलीय सिफारिश को स्वीकार करने से पूर्व केन्द्र द्वारा कतिपय योग्यताएँ नहीं निर्धारित की जातीं, क्योंकि सामान्यतः इस प्रकार की योग्यताएँ निर्धारित की जाती हैं। यों कहा जा सकता है कि ये नियुक्तियाँ अधिकांशतः उस संरक्षण प्रणाली के प्रमुख अवशेषों का प्रतिनिधित्व करती हैं, जो अनेक दशाब्दियों तक संघीय प्रशासन के एक बहुत बड़े भाग की विशेषता बनी रही। बाद के वर्षों में एक के बाद दूसरे गुट को 'अन्दर लिया जाता रहा है' अर्थात् योग्यता के आधार पर नियुक्त तथाकथित 'वर्गीकृत सेवा' में सम्मिलित किया जाता रहा है। इस प्रकार अब केवल थोड़े-से ही वर्ग ऐसे रह गये हैं, जहाँ पुरानी व्यवस्था प्रचलित है।

'वर्गीकृत सेवा' शब्द का प्रयोग उन कर्मचारियों के लिए किया जाता है, जिनकी नियुक्ति कानून के अनुसार योग्यता के आधार पर नियुक्ति-विषयक संघीय व्यवहार के प्रतिमान से होती है, जिनका वर्गीकरण कार्य, कार्यकाल, छुट्टी और सेवा-निवृत्ति के प्रावधानों के आधार पर किया जाता है। कुल मिलाकर इनमें लगभग ८ लाख व्यक्ति हैं। इस श्रेणी के कर्मचारियों के अतिरिक्त कर्मचारियों के कतिपय वर्गों की, विशेषतः विदेश विभाग की विदेश-सेवा के कर्मचारियों की अपनी निजी योग्यता-पद्धतियाँ होती हैं। फिर भी, सम्प्रति वर्गीकृत सेवा तथा नागरिक कर्मचारियों की कुल संख्या में जो इतना भारी

अन्तर है, उसका कारण सैनिक तथा संकटकालीन अभिकरणों में अस्थायी कर्मचारियों की बहुत बड़ी संख्या का होना है। मजदूरों की, जो इस वर्ग से बाहर हैं, संख्या भी इसका कारण है। प्रथम वर्ग के अधिकांश लोगों की नियुक्ति प्रतियोगिता के आधार पर की जाती है, पर इन्हें स्थायित्व नहीं मिलता। अमरीका में योग्य अकुशल मजदूरों की जो कमी है, वह इस बात का प्रमाण है कि इनमें से अधिकांश को दलीय संरक्षण नहीं मिलता।

हाल के वर्षों में पेशे के रूप में सरकारी नौकरी की प्रतिष्ठा काफी बढ़ गयी है, हालाँकि यह उतनी नहीं है, जितनी कि ब्रिटेन में। नियुक्ति सामान्यतया प्रतिद्वन्द्विता पर की जाती है। सामान्यतः उच्चतर श्रेणियों में इस प्रतियोगिता का रूप प्रायः पूर्णतः यही होता है कि पहले के रेकार्ड का मूल्यांकन किया जाता है तथा उम्मीदवार की मुलाकात ले ली जाती है। हाल में ही एक स्पष्ट प्रवृत्ति यह देखी गयी है कि विश्वविद्यालयों के सर्वश्रेष्ठ स्नातकों को नौकरी की ओर आकृष्ट करने तथा उन्हें नौकरी पर बनाये रखने का प्रयास किया जाता है। यह प्रयास अधिकांशतः सफल भी हुआ है। इस प्रवृत्ति का एक बड़ा कारण अपने 'प्रशासनात्मक वर्ग' की भर्ती तथा उसे कायम रखने में ब्रिटेन का अनुभव रहा है।

इस स्तर पर भी नियुक्ति सामान्यतया (यद्यपि अब सदा ऐसा नहीं होता) विशेष ज्ञान पर आधारित रहती है। ब्रिटेन की अपेक्षा इस पर अधिक जोर दिया जाता है। जो परीक्षाएँ होती हैं, उनमें अभिकरण के विषयों यथा अर्थशास्त्र, कृषि, इंजीनियरिंग, वन, आन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध इत्यादि पर विशेष रूप से जोर दिया जाता है। अमरीका में जिस सीमा तक उच्चतर पदों पर सरकार से बाहर के व्यक्तियों की नियुक्ति की जाती है, वह दोनों राष्ट्रों के मध्य एक दूसरा महत्त्वपूर्ण अन्तर है। शासन की महान प्राप्ति इसके लिए आंशिक रूप से उत्तरदायी है, क्योंकि इस प्रगति के परिणामस्वरूप सरकार के भीतर पदोन्नति के लिए विशेषज्ञों तथा प्रशासनिक कर्मचारियों की संख्या बहुत ही कम प्रतीत हुई। फिर भी एक दूसरा और समान रूप से महत्त्वपूर्ण कारण इस अमरीकी प्रवृत्ति में निहित है कि किसी वर्त्तमान पद अथवा यहाँ तक कि किसी वर्त्तमान प्रकार के पेशे को भी आवश्यक रूप से स्थायी नहीं समझा जाता। इस दृष्टिकोण में उत्कट आकांक्षा तथा व्यग्रता दोनों का भाग है। इसी प्रकार ब्रिटेन की अपेक्षा अमरीका में व्यावसायिक जीवन की जो अधिक प्रतिष्ठा होती है, उसका भी इस दृष्टिकोण में महत्त्वपूर्ण भाग होता है। व्यक्तिगत लाभ अथवा कर्तव्य की पुकार पर अमरीकी जन-सरकार या व्यवसाय के लिए कार्य

करते हैं। विश्वविद्यालयों के अधिकाधिक छात्र भी ऐसा ही करते हैं। यह एक ऐसी बात है, जो छात्रों पर युद्ध के प्रभाव से प्रोत्साहित हुई है, किन्तु किसी भी प्रकार उसी तक सीमित नहीं है। इसके अतिरिक्त जो लोग संघीय नौकरियों में क्लर्क के रूप में प्रवेश करते हैं अथवा अन्य किसी अत्यन्त साधारण स्तर से कार्य प्रारम्भ करते हैं, वे अपनी स्थिति को सुधारने के लिए सायंकाल अपनी शिक्षा जारी रखते हैं। उदाहरणार्थ वाशिंगटन में किसी भी समय करीब २५ हजार या इससे अधिक कर्मचारी आंशिक रूप से विश्वविद्यालय में अध्ययन करते हैं। प्रायः सभी संघीय अभिकरण सेवा काल में प्रशिक्षण कार्यक्रम निर्धारित करते हैं।

जब पद की अवधि, छुट्टी, अवकाश लाभ पर विचार किया जाता है, तब वेतन भी अनाकर्षक प्रतीत नहीं होता। क्लर्कों का वेतन व्यक्तिगत रोजगार की तुलना में अधिक है। पेशेवर वेतन विश्वविद्यालय के विभागों के वेतन के समान है। प्रारम्भिक पेशेवर वेतन ३,४१० डालर है, पर जैसा कि बताया गया है, बहुत अधिक लोग इससे अधिक वेतन पर भी सरकारी नौकरी प्रारम्भ करते हैं। अप्रशासनिक पेशेवर वेतन नगण्य अपवादों को छोड़कर अधिक से अधिक ११,८०० डालर तक जाते हैं। वकीलों तथा डाक्टरों के लिए यह वेतन इतना कम है कि उत्तम कोटिके अधिक वकील और डाक्टर इस में नहीं रह सकते। प्रशासनिक कर्मचारियों को जो वेतन दिया जाता है, वह निजी उद्योगों में काम करने वाले कर्मचारियों के वेतन की तुलना में और भी कम होता है। इनकी उच्चतम वेतन सीमा १४,८०० डालर है तथा इतना वेतन पानेवाले व्यक्तियों की संख्या पचास से कम ही है। पदोन्नति से पृथक् वेतन वृद्धि का प्रतिमान निर्धारित रहता है। एक अभिकरण से दूसरे अभिकरण तक पदोन्नति बहुधा की जाती है। यह बात शोचनीय है कि राज्यीय सरकारों के साथ कर्मचारियों की अदला-बदली बहुत कम होती है, तथा स्थानीय संस्थाओं के साथ तो ऐसा और भी कम किया जाता है। फिर भी, कुल मिलाकर अमरीकी सरकार ने, विशेषकर गत २० वर्षों में, सुशिक्षित एवं गतिशील पेशेवर सेवा की दिशा में अत्यधिक महान् प्रगति की है।

पद से हटाना मुश्किल, सम्भवतः बहुत ही मुश्किल होता है, पर इसका कारण कानूनी बाधाएँ नहीं, प्रत्युत वे राजनीतिक और अन्य प्रकार के दबाव हैं, जिनका प्रयोग सामान्यतः बर्खास्तगियों को रोकने के लिए किया जाता है।

संघीय जनसेवा की ध्वनि क्या है? इसका साधारणीकरण करना कठिन

है। हाल में भ्रष्टाचार के जो भी मामले बाहर आये हैं, उनसे अधिकांश संरक्षण-प्राप्त तथा अस्थायी कर्मचारी ही सम्बन्धित थे। इस रहस्योद्घाटन की प्रतिक्रिया द्वेष या निन्दा न होकर आघात हुई है। नौकरशाही की कुछ परम्परागत खामियाँ कुछ क्षेत्रों में स्पष्ट परिलक्षित होती हैं। काम बहुत अधिक होता है। फिर भी, प्रशासन को जितनी मात्रा में काम सुपुर्द किया गया है, उसे दृष्टिगत रखते हुए सामान्यतया यह विचार प्रकट किया जाता है कि योग्यता, कर्तव्यनिष्ठा, पर्याप्त बुद्धि से ऐसी आशा है कि हाल में जो प्रगति हुई है, वह जारी रहेगी। ब्रिटिश प्रतिमान से जो व्यवस्था की गयी है वह फ़िजूल खर्च प्रतीत हो सकता है। फिर भी, श्रम बचाने के तरीकों को काम में लाने, शीघ्रता तथा कुशलतापूर्वक काम करने के अनेक ऐसे उदाहरण हैं, जो अमरीकी अध्यवसाय के सर्वश्रेष्ठ रूप को प्रकट करते हैं।

प्रशासन के स्वरूप को बहुत ही कम समझा जा सका है। निश्चय ही इसकी अधिकांश बातें व्यक्तियों, दलों तथा संस्थाओं को प्रत्यक्ष सहायता प्रदान करने से सम्बन्धित हैं। कुछ अभिकरणों के, जिनमें सैनिक अभिकरण उल्लेखनीय है, विशेष कार्य होते हैं, जो स्वयं विचित्र हैं। इनका सम्बन्ध कार्यवाही का भार तथा कार्यवाही की तैयारी से है। फिर भी, अधिकांश शांतिकालीन गतिविधियों तथा अनेक युद्ध-संकटकालीन गतिविधियों के मूल में दो बातें निहित होती हैं, जिनका विशेष रूप से उल्लेख करना आवश्यक है।

इनमें से पहली बात वह सीमा है, जिस सीमा तक नौकरशाही में अभिकरण-मुवक्किल सम्बन्ध का अमल किया जाता है। दबाव डालने वाले वर्गों तथा कांग्रेस पर विचार-विमर्श करते समय हम पहले ही इस बात की ओर ध्यान आकृष्ट कर चुके हैं कि किस हद तक आधुनिक समाज तथा आधुनिक अर्थव्यवस्था में विकेन्द्रीकरण हो गया है। हमने इसका मूल कारण औद्योगिक और कृषि-उत्पादन के तथा सेवा-व्यापारों एवं पेशों के कार्य के विशेषीकरण में ढूँढ़ा है। हमने बताया है कि चूँकि अब इस बात को समझा जाने लगा है कि आर्थिक संघर्ष में सरकार का हस्तक्षेप कितना अधिक महत्त्वपूर्ण हो सकता है, इसलिए इन अनेक गुटों का दबाव राजनीति में एक अत्यन्त शक्तिशाली तत्व बन गया है। परिणामस्वरूप जो भी कानून बनते हैं, उनका रूप अधिक से अधिक लक्ष्य की घोषणा के समान होता है। यह घोषणा एक या बहुत से वर्गों की ओर से होती है। इसके साथ ही नौकरशाही में एक अभिकरण की स्थापना की जाती है, जिसे इस लक्ष्य की पूर्ति के लिए हमेशा कार्यरत रहना पड़ता है। इसी कारण अमरीकी नौकरशाही में

इतनी संख्या में अभिकरण हैं और इसीने प्रत्येक अभिकरण को उसके अधिकांश ग्राहक प्रदान किये हैं। श्रम तथा कृषि के संघटित होने से इस प्रणाली का परिणाम एक समूचे विभाग के रूप में प्रकट हुआ है, पर इसके अलावा और भी सैकड़ों उदाहरण हैं। कभी-कभी अभिकरण ग्राहकों के लिए मध्यस्थ का भी काम करते हैं और इससे ही सुरक्षा तथा विनिमय कमीशन या संघीय सुरक्षित निधि की स्थापना की प्रेरणा प्राप्त हुई। इसलिए कुल मिलाकर नौकरशाही विकेन्द्रीकरण की प्रवृत्ति रखने वाले समाज का अविश्वसनीय दर्पण नहीं है, बल्कि सार्वजनिक हित की कल्पनाओं, प्रतीकों तथा विधियों द्वारा, जिनके अन्तर्गत वह कार्य करती है, उसमें बहुत अधिक परिवर्तन हो गया है।

दूसरा अन्तर्निहित तत्व यह परिलक्षित होता है कि अब प्रायः समस्त अभिकरणों में अनुसन्धान को अत्यंत महत्त्वपूर्ण स्थान प्रदान किया जाता है। सरकार ने केवल विशिष्टता ही प्राप्त नहीं की है, बल्कि यह अब प्राविधिक तथा पेशेवर भी हो गयी है और इसके लिए अनुसंधान की आवश्यकता होती है। इसके अलावा इस अनुसंधान का उद्देश्य तथा कार्य सम्बन्धित अभिकरण की सीमा से भी बाहर होता है। श्रम आंकड़ा विभाग के जीवन व्यय सूचकांकों, वाणिज्य विभाग के व्यावसायिक सूचकांकों तथा संघीय सुरक्षित निधि पर्षद् के सूचकांकों और कृषि विभाग द्वारा फसलों के सम्बन्ध में की जानेवाली भविष्यवाणियों की एक ऐसी प्रतिष्ठा और उपयोगिता है, जिसकी तुलना उनकी कल्पना करनेवाले, उनकी गणना का निरीक्षण करनेवाले तथा उनके महत्त्व की व्याख्या करनेवाले सरकारी अर्थशास्त्रियों की उच्च योग्यता से की जा सकती है। प्रशासनिक विभाग में अनुसंधान कार्य की इतनी प्रगति से ही एक बार प्रशासन तथा कांग्रेस की समानता को खतरा उत्पन्न हो गया था, क्योंकि इसने करीब-करीब प्राविधिक एकाधिपत्य की स्थापना कर ली थी। इसी रूप में खतरे का मुकाबला करने से ही संतुलन पुनः स्थापित किया जा सका।

अमरीका में हाल तक प्रशासन विभाग के ढांचे में कांग्रेस की अनुमति से ही कोई परिवर्तन या पुनर्गठन किया जाता था, जब कि ब्रिटेन में अधिकांशतः यह कार्य शाही इच्छा पर निर्भर है। शाही इच्छा का कार्यान्वय उत्तरदायी मंत्रिमंडल द्वारा किया जाता है। पुनर्गठन कानून १९४९ के अनुसार इस दिशा में महत्त्वपूर्ण कदम उठाया गया। इससे संघीय ढांचे को अधिक अपनाने का प्रोत्साहन प्राप्त हुआ। अब राष्ट्रपति अभिकरणों का पुनर्गठन सम्बन्धी मसविदा तैयार कर कांग्रेस के पास देगा। इसके पहले इस ढांचे का सर्वेक्षण किया गया।

इसके अलावा सुप्रसिद्ध हूवर आयोग के अधिकांश कार्य का भी सर्वेक्षण हुआ। यह आयोग प्रशासन के पुनर्गठन के प्रश्न पर नियुक्त किया गया था। इस आयोग में प्रशासन तथा कांग्रेस दोनों के मनोनीत सदस्य थे। इन योजनाओं पर विचार करने के लिए कांग्रेस को ६० दिन का समय रहता है। यदि कोई भी सदन अपने बहुमत से सुधार का विरोध प्रकट नहीं करता, तब यह योजना स्वीकृत हो जाती है। अभी भी बहुत कुछ करना है। ५० से भी अधिक ऐसी योजनाएँ प्रस्तुत की गयी हैं तथा इनमें से बहुतों को कार्यान्वित किया गया है।

यह अमरीकी नौकरशाही का संक्षिप्ततम वर्णन है। यह ऐसी शक्ति का प्रतिनिधित्व करती है, जिसका प्रायः अनुमान नहीं लगाया जा सकता। यह शक्ति हित या अहित के लिए राजनीतिक, आर्थिक तथा प्राविधिक है। यदि एक उद्देश्य की पूर्ति के ख्याल से यह कार्य करे, तो यह आज अमरीका में सबसे बड़ी एक महान् शक्ति हो सकती है, पर यह एक लक्ष्य से काम ही नहीं कर पाती। संघीय सरकार सबसे बड़ी रोजगार देने वाली, सबसे अधिक धन खर्च करनेवाली तथा सबसे अधिक औपचारिक अधिकार रखनेवाली है। यह इतनी महान तथा शक्तिशाली है कि यह प्रश्न अवश्यंभावी हो जाता है, "क्या इसका नियंत्रण किया जा सकता है?" इस प्रश्न का जो अमरीकी उत्तर है, इस पर हम आगे विचार करेंगे।

. १० .

प्रशासन पर नियंत्रण

ब्रिटिश शासन का सिद्धांत स्पष्ट है क्योंकि उसमें संसद् प्रशासन पर नियंत्रण करती है। यहाँ मंत्रियों को उत्तरदायी माना जाता है। सामान्य नीति पर, विशेषकर राजा के भाषण तथा अनुमान पर बहस के समय, प्रश्न पूछे जाते हैं। प्रश्नोत्तर काल के जरिये प्राथमिक रूप से जनता के समक्ष विवरण प्रस्तुत किया जाता है। कुछ बड़े प्रश्नों पर यदि संसद् अनुभव करती है कि उसे अपने सदस्यों तथा नौकरशाही के अतिरिक्त सहायता की आवश्यकता है, तो वह शाही आयोग तथा विभागीय समिति से सहायता लेती है। सामान्यतः यह बात प्रभावशाली रूप से मान ली जाती है कि स्वयं नागरिक सेवा के कर्मचारी को प्रचार तथा आलोचना से बचाया जायगा। यह भावना भी पर्याप्त रूप से पायी जाती है कि मितव्ययिता जैसे विषयों में सरकार द्वारा किया जाने वाला आन्तरिक नियंत्रण तर्कसंगत रूप से पर्याप्त है।

जो लोग ऐसी स्पष्ट पद्धति के अभ्यस्त हैं, उनपर इसी प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करने के लिए अमरीकी कांग्रेस द्वारा किये जाने वाले अनेक उपायों की रूक्षता तथा विशालता का मिथ्या प्रभाव पड़ सकता है। जनता के समक्ष जो कोई भी चीज़ आती है, वह बहुधा या तो इतनी अधिक विशिष्टतापूर्ण या इतनी अधिक नगण्य होती है कि उसके मूल में जो तर्क निहित होता है, उस पर ध्यान ही नहीं जा पाता।

'नियंत्रण' शब्द का प्रयोग जनता द्वारा इतने अनुत्तरदायी ढंग से किया जाता है कि प्रारम्भ में ही यह समझ लेना महत्त्वपूर्ण है कि वास्तविक अर्थ क्या है। जैसा कि पहले के अध्याय में बताया गया है, नौकरशाही से एक विशाल अन्तर्निहित शक्ति की उत्पत्ति होती है—यह एक ऐसी शक्ति है, जो यदि कानून द्वारा निर्धारित सीमाओं के अन्तर्गत तथा निर्वाचित अधिकारियों की नीतियों तथा अन्य माध्यमों में प्रतिबिम्बित जनता की इच्छा के अनुसार कार्य करे, तो वह सार्वजनिक हित का एक प्रभावशाली साधन बन सकती है। दूसरी ओर यह शक्ति अपने स्रष्टा का ही नाश कर सकती है। वह अधिकांशतः

अपने ही विस्तार एवं स्थायित्व में रुचि रखनेवाली होती है और स्वयं एक कानून बन सकती है। सोवियत साम्यवाद के मूल क्रान्तिकारी उत्साह ने वर्त्तमान पुलिस राज का जो रूप धारण कर लिया है, उसे अनेक व्यक्ति इसी प्रकार का मानते हैं। इसके अलावा इसकी ईमानदारी तथा सच्चाई का भी महत्त्वपूर्ण प्रश्न है। आन्तरिक तथा बाह्य नियंत्रण से इस बात का बहुत हद तक आश्वासन मिल सकता है कि यह शक्तिशाली व्यवस्था ऐसे लोगों के हाथ में न चली जाय, जो निरंकुश हों, हालाँकि अधिकांशतः ऐसे मामलों में अन्तिम निर्णय वे आध्यात्मिक शक्तियाँ ही करती हैं, जो अधिकांशतः जनता के साहस का निर्माण करती हैं। जनता की दृष्टि में नियंत्रण की समस्या कुशल संचालन से सम्बन्धित रहती है अर्थात् मितव्ययिता, अनेक कार्यों का प्रभावशाली कार्यान्वय तथा समग्र नौकरशाही में समन्वय की स्थापना। संख्या में वृद्धि, अधिकारी वर्ग की स्वतंत्रता अथवा स्वेच्छाचारिता में अत्यधिक वृद्धि तथा अधिकारी वर्ग जिन व्यक्तियों और गुटों के साथ व्यवहार करता है, उन व्यक्तियों और गुटों पर महत्त्वपूर्ण प्रभाव डालने वाली इतनी अधिक बातों के आ जाने के परिणामस्वरूप नौकरशाही की अपनी निजी राजनीतिक शक्ति बहुत अधिक हो गयी है। बहुधा इसमें निर्वाचन की उस प्रक्रिया को ही प्रभावित करने की क्षमता होती है, जिस पर इसका नियंत्रण निर्भर करता है। इसके अलावा अमरीकी दृष्टिकोण से एक नये और महत्त्वपूर्ण तत्त्व के नियंत्रण की भी आवश्यकता है। यह एक ऐसा तत्त्व है, जो अनेक पहलुओं से अत्यधिक विवादास्पद है। यह तत्त्व वफ़ादारी का तत्त्व है, जिसे विगत युगों में सुनिश्चित माना जाता रहा है, किन्तु जिसे अब वैसा नहीं माना जा सकता। अन्ततः स्वयं नीति-निर्णय का अधिकांश भाग प्रशासन में अन्तर्निहित होता है। उदाहरणार्थ विदेशी सम्पर्क तथा सशस्त्र सेना के निर्देशन में ऐसे निर्णय के अधिकार दिये गये हैं, जिनका बाद में समर्थन करने के अतिरिक्त कोई चारा नहीं रहता। दूसरा उदाहरण अधिकार की शक्ति का है, जो कृषि जैसे किसी क्षेत्र का प्रशासन करनेवाले एक सरकारी अभिकरण को समस्याओं के अनुभव से उस समय प्राप्त होती है, जब सरकारी अभिकरण किसी नये कानून का प्रस्ताव करता है। इस प्रकार यह बात बहुत स्पष्ट हो जाती है कि सामान्य नीति तथा विवरण, दोनों को, तैयार करने में नौकरशाही पर नियंत्रण रखना आवश्यक है। ये सभी तत्त्व—वैधानिकता, इच्छा, ईमानदारी, सच्चाई, कुशलता, राजनीतिक अधिकार, वफ़ादारी, नीति-नियंत्रण की समस्या के अंग या पहलू हैं, जिनमें से प्रत्येक पर अब हम विचार करेंगे।

प्रारंभ में यह बात ध्यान में रखनी चाहिए कि उनमें से अधिकांश के नियंत्रण के लिए राष्ट्रपति तथा कांग्रेस दोनों का उत्तरदायित्व होता है। न्यायालय तथा सामान्य लेखा-जोखा कार्यालय का भी सीमित कार्य होता है, यद्यपि सर्वोपरि न्यायिक नियंत्रण का अस्तित्व ही बहुत महत्त्वपूर्ण होता है। सामान्य लेखा-जोखा कार्यालय का भी समय-समय पर कांग्रेस के हाथ के रूप में प्रयोग किया गया है। वास्तव में यह एक बिल्कुल स्वतंत्र माध्यम है, यद्यपि यह अनुत्तरदायित्वपूर्ण नहीं है। इन सब बातों में राष्ट्रपति के कार्यों पर पहले ही विचार-विमर्श किया जा चुका है। इस लिए हम यहाँ पहले व्यक्त किये गये इस आशय के मत पर बल देकर ही सन्तोष कर लेंगे कि वास्तव में राष्ट्रपति—विशेषतः बजट-विभाग—स्वयं इस प्रकार के नियंत्रण का विषय न होकर नियंत्रण स्थापित करने में कांग्रेस का भागीदार है। राष्ट्रपति तथा कांग्रेस, दोनों, जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं।

यहाँ यह कल्पना की जा सकती है कि प्रत्येक अभिकरण कानून के भीतर काम करने की इच्छा रखता है, हालाँकि वह कभी यह देख सकता है कि कानून का कहाँ विस्तार किया जा सकता है। इस बात को ध्यान में रखकर प्रत्येक अभिकरण अपना अलग कानूनी तथा लेखा-जोखा कर्मचारी रखता है। खर्च की वैधानिकता के प्रश्न पर विचार करने का अन्तिम अधिकार सामान्य लेखा-जोखा कार्यालय को है और इसका लेखेक्षण पर्याप्त रूप से पूर्ण प्रतीत होता है। किसी भी कार्यवाही की वैधानिकता को न्यायालय में चुनौती दी जा सकती है। ब्रिटिश सार्वजनिक अधिकारियों के विपरीत अमरीकी सार्वजनिक अधिकारियों के लिए सांविधानिकता के उच्चतर कानूनी प्रश्नपर विचार करना आवश्यक होता है। उनके लिए इस साधारण प्रश्नपर विचार करना भी आवश्यक होता है कि कोई कार्य-विशेष लिखित कानून अथवा सामान्य कानून के अन्तर्गत असांविधानिक है या नहीं। प्रशासनात्मक न्यायाधिकरणों के निर्णयों के विरुद्ध बहुत-सी अपीलें की गयी हैं। न्यायिक निर्णय अधिकांशतः प्रशासन की इच्छा के अनुकूल ही हुए हैं, किन्तु ठीक तथा तर्क-संगत कार्य-प्रणाली पर उनमें उत्साहपूर्वक जोर दिया गया है। इससे आगे सांविधानिक कानून के क्षेत्र में निस्संदेह अन्तर्निहित प्रशासनिक अधिकार के सिद्धान्त जैसे सिद्धान्त का मनमाने ढंग से विस्तार करने के विरुद्ध संरक्षण की अत्यन्त महत्त्वपूर्ण व्यवस्था है। कानून के उद्देश्य को जान-बूझ कर विकृत बनाने के विरुद्ध नियंत्रण लगाने का विषय एक ऐसा विषय है, जिसे कांग्रेस अपना विशेष अधिकार समझती है।

कानून को संशोधित करने के अलावा, जो राष्ट्रपति द्वारा निषेधाधिकार के प्रयोग की सम्भावना के कारण बहुत अधिक व्यावहारिक नहीं हो सकता, कांग्रेस का मुख्य अस्त्र प्रचार तथा विनियोग है। सिद्धांततः यदि कानून सावधानीपूर्वक बनाया जाय, तो कोई समस्या नहीं उत्पन्न हो सकती, पर हमेशा सावधानी से कानून नहीं बनाया जाता। फिर, अनेक कानूनों की शब्दावली जानबूझकर ऐसी रखी जाती है कि प्रशासन को अपनी इच्छा के अनुसार कार्य करने की पर्याप्त स्वतंत्रता प्राप्त हो सके। कानून, जिनका मुख्य विषय लक्ष्यों की घोषणा तथा लक्ष्यों को कार्यान्वित करने के साधनों का निर्माण करना होता है, बाद में इन लक्ष्यों में प्रशासन द्वारा संशोधन किये जाने के सुगम साधन बन जाते हैं। कुछ कानूनों का प्रशासन कानूनी दृष्टि से पूर्ण रूपेण सही हो सकता है जबकि साथ ही साथ यह प्रशासन इस प्रकार का हो सकता है कि उसमें कांग्रेस की अपेक्षा प्रशासक के विचारों का समावेश अधिक हो जाय। इसके अतिरिक्त हो सकता है कि कांग्रेस ने अपनी इच्छा को कभी स्पष्ट किया ही नहीं हो। मूल्य-नियंत्रण मज़दूरों से अधिक या कम लाभ को सीमित रखने के लिए किया जा सकता है। किसी कानून के न होने पर बिजली के निजी वितरण की अपेक्षा उसके सार्वजनिक वितरण को प्राथमिकता देने के लिए सार्वजनिक विद्युत-विकास का प्रशासन किया जा सकता है। नौकरशाही में इतने अधिक कानूनो के वास्तव में परिपक्व हो जाने के परिणामस्वरूप कांग्रेस को कभी इस बात का पूर्ण निश्चय नहीं हो सकता कि मूल रूप में कौन से 'सुषुप्त' अथवा प्रच्छन्न अधिकार और अर्थ छिपे हुए हैं। ब्रिटेन में इस प्रकार की समस्याओं का जो सापेक्षिक अभाव प्रतीत होता है, उसका कारण सामान्यतः निम्नलिखित दो परिस्थितियाँ हैं—मंत्री की इच्छा के प्रति नागरिक कर्मचारी की सामान्य वफ़ादारी तथा उसे परेशानी से बचाने की इच्छा और सरकार द्वारा किसी कानून विशेष के समस्त परिणामों का उत्तरदायित्व अपने ऊपर ले लिया जाना, भले ही सरकार ने कानून के स्वीकृत किये जाने के समय इन परिणामों का अनुभव न किया हो। अमरीकी पद्धति के अंतर्गत प्रशासन के विधानमंडल से पृथक् होने के कारण कानून-निर्माण शाखा के प्रति प्रशासन की वफादारी कम हो जाती है जबकि साथ ही इससे बाद में इस बात का अधिक आश्वासन प्राप्त होता है कि कानून की जो इच्छा समझी गयी थी, उस इच्छा से विचलित होने पर कांग्रेस में वाद-विवाद तथा समिति की जाँच के समय उसका निर्ममतापूर्वक भंडाफोड़ किया जा सकता है। इस बात की अत्यधिक सम्भावना रहती है कि आदेशानुसार

काम न करने पर उसका प्रतिशोध अमरीका में अधिकांशतः विनियोगों में कटौती या निर्देश द्वारा लिया जाता है। कानून की इच्छा को विकृत रूप में प्रस्तुत करने के सम्बन्ध में कांग्रेस में जो आरोप लगाये जाते हैं, उन समस्त आरोपों को सत्य मान लेने के विरुद्ध सतर्क कर देना यहाँ आवश्यक है। अपने साथियों का समर्थन प्राप्त करने में असमर्थ व्यक्तिगत सदस्यों अथवा गुटों की यह सामान्य परम्परा रही है कि वे उन विषयों के सम्बन्ध में इस प्रकार की विकृति का आरोप लगाते हैं, जिनकी कल्पना भी सम्भवतः कानून बनाने के समय नहीं की गयी थी, उन पर विशिष्ट रूप से चर्चा होने की तो बात ही जाने दीजिये। सत्तारूढ़ दल को गैरकानूनी, असांविधानिक तथा अनुत्तरदायित्वपूर्ण काम करने का दोषी सिद्ध करने का प्रयत्न भी अल्पसंख्यक दल सदा करता है। ये आरोप जिस हद तक लगाये जाते हैं, विशेषतः उस हद तक सत्य हो सकते हैं या नहीं भी हो सकते हैं। फिर भी, आज सरकार का स्वरूप ऐसा है कि नौकरशाही को अनिवार्य रूप से बहुत अधिक स्वतंत्रता मिल जाती है और यह बात निश्चित रूप से महत्त्वपूर्ण है कि मूल कानून स्वीकृत करने वाली संस्था की इच्छा के विरुद्ध इस स्वतंत्रता के उपयोग को रोकने का मार्ग खुला रहे तथा उसका प्रयोग किया जाय।

अमरीकी शासन-पद्धति के गुण के सम्बन्ध में यह एक खेद की बात है कि ईमानदारी तथा सच्चाई पर इतने अधिक नियंत्रण लगाये जाते हैं। ब्रिटिश नागरिक सेवा के साथ इसकी इतनी अधिक प्रतिकूलता का सन्तोषजनक स्पष्टीकरण कभी नहीं किया गया। इसका एक कारण निश्चित रूप से अमरीका की बहुजातीयता है, जिसके परिणामस्वरूप किसी सर्वमान्य आचार-संहिता का निर्माण नहीं हो सका। इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय जीवन में अमरीकी व्यवसायी वर्ग को सम्भवतः सबसे अधिक प्रतिष्ठा प्राप्त है और अनतिदूर भूतकाल में ही वह बहुधा जो विवेकहीन आचरण करता था, उसके दृष्टिकोणों का उत्तराधिकार जनता में अभी तक बहुत अधिक विद्यमान है। ब्रिटेन में अन्य वर्गों को, उदाहरणार्थ भूमिपतियों को, प्रतिष्ठा की दृष्टि से देखा जाता था और ये वर्ग अपनी आचरण-शुद्धता तथा जनसेवा के लिए अत्यधिक प्रसिद्ध थे। अमरीका की जन-सेवा में कम से कम तीन प्रकार की पृथक्-पृथक् आचार-संहिताएँ स्पष्टतः एक साथ ही विद्यमान हैं। प्रथम प्रकार की आचार-संहिता राजनीतिज्ञ की है। यहाँ 'राजनीतिज्ञ' का प्रयोग निकृष्ट अर्थ में किया गया है, जो कन्सास सिटी के डेमोक्रेट पेण्डरगास्ट अथवा रिपब्लिकन फिलाडेल्फिया गुट जैसे नगर-यंत्रों अथवा अनेक काउण्टी

अदालतघरों से सम्बद्ध व्यक्तिगत राजनीति की सृष्टि होता है। 'लूट का माल विजेता का होता है'—पद विजेता को मिलते हैं, ठेके विजेता को मिलते हैं तथा स्वतंत्रताएँ विजेता को मिलती हैं। अभियानों पर धन व्यय होता है और पक्षपात किये बिना धन कैसे प्राप्त हो सकता है ? निश्चय ही ऐसे दृष्टिकोणों से स्वर्गीय अलस्मिथ अथवा प्रेसीडेंट ट्रूमैन जैसे हार्दिक मानवीय मित्रता की भावना रखनेवाले तथा व्यक्तिगत आचरण-शुद्धता रखने वाले व्यक्ति प्रकट हो सकते हैं, किन्तु इस प्रकार की परिस्थितियाँ ऐसे व्यक्तियों को भी जन्म देती हैं, जिनकी आत्मा कुण्ठित होती है तथा जिनका उद्देश्य स्वार्थ-साधन होता है। जिस सीमा तक संघीय संरक्षण का सम्बन्ध दलीय संस्थाओं से अभी तक बना हुआ है, उस सीमा तक कर्त्तव्य-विमुखता की घटनाएँ पर्याप्त संख्या में अवश्य होती रहेंगी।

दूसरे प्रकार की आचार-संहिता का निर्माण निजी व्यवसाय के दृष्टिकोणों से हुआ है। यह प्रतिद्वन्द्वात्मक है तथा यह लाभ कमाने पर जोर देती है। दूसरी ओर अब इसने अपने को बहुत हद तक बेईमानी की भावना से मुक्त कर लिया है तथा सामाजिक दायित्व के प्रति इसमें काफी जागरूकता आ गयी है। फिर भी, सरकार विशाल पैमाने पर व्यवसाय में प्रवेश कर रही है तथा व्यवसायी तथा श्रमिक अपने उन मित्रों को शासन में सत्तारूढ़ करने के लिए प्रयास करते हैं, जो सार्वजनिक हित की परवाह न करते हुए ठेका या वेतन-समझौते इत्यादि के जरिये उनका भला करते हैं। यहाँ जनतांत्रिक प्रक्रिया की सामान्य स्वस्थ कार्यप्रणाली तथा आचरण-शुद्धता के साथ समझौतों के बीच का अन्तर अत्यंत धूमिल हो जाता है।

तृतीय आचार-संहिता निश्चित रूप से जन-सेवा की है। इस आचार-संहिता की विशेषता यह है कि इसमें आचरण-शुद्धता पर, जिसमें ईमानदारी की अपेक्षा बहुत अधिक बातों का समावेश होता है, जोर दिया जाता है।

आज अमरीकियों को यह प्रश्न बहुत अधिक परेशान कर रहा है कि किस प्रकार ईमानदारी और अधिकाधिक आचरण-शुद्धता लायी जाय, जिससे प्रशासन में जनता का विश्वास उत्पन्न हो सके। साधारण आन्तरिक लेखाजोखा नियंत्रण से भद्दे गबन और बेईमानी का रहस्योद्घाटन होने की सम्भावना है। यह कोई गंभीर समस्या नहीं है। आन्तरिक-राजस्व कार्यालय में होनेवाले घोटाले, जिनके द्वारा व्यक्तिगत कारणों से कराधान में पक्षपात किया गया, ऐसे हैं, जिनका पता लगाना अधिक कठिन है। इस सम्बन्ध में कांग्रेस की सतर्कता बहुत

ही मूल्यवान सिद्ध हुई है तथा सीनेटर केफावर तथा सीनेटर विलियम्स ने जाँच-कार्यों में जो भाग लिया, उसके फलस्वरूप वे राष्ट्रीय नेता हो गये। दूसरा दृष्टिकोण सीनेटर डगलस और प्रतिनिधि वेनेट जैसे व्यक्तियों का है, जो यह चाहते हैं कि कांग्रेस-अधिकारियों के लिए एक आचार-संहिता बनायें। यह आचार-संहिता कानून से भी आगे जायगी तथा समस्त सार्वजनिक अधिकारियों का भ्रम दूर कर, जिनका उल्लेख हम पहले ही कर चुके हैं, एक स्पष्ट नियम का कार्य करेगी।

कांग्रेस द्वारा की जाने वाली जाँच का अस्त्र अत्यन्त आवश्यक है। ऐसी बातों को पूर्णरूपेण प्रशासन पर छोड़ देने से खामियों को छिपाने का लोभ उत्पन्न होता है, जिससे रहस्योद्घाटन से प्रशासन की प्रतिष्ठा कम न हो जाय। दूसरी ओर अमरीकी निर्वाचक अपने हितसंरक्षकों का आदर करता है, जो बिल्कुल उचित है। कांग्रेस का जाँच-कार्य केवल उसके विशेष कर्मचारियों द्वारा ही नहीं होता, बल्कि इन विशेष कर्मचारियों को सूचनाएँ प्राप्त करने में प्रशासन तथा जनता से ठोस सहायता भी प्राप्त होती है। इस प्रकार के जाँच-कार्य उन स्थितियों के लिए विशेष रूप से उपयुक्त होते, जिनमें किसी कानून का उल्लंघन नहीं किया गया होता, किन्तु जिनमें प्रत्यक्ष रूपसे सार्वजनिक विश्वास के विरुद्ध कार्य किया गया होता है। कानूनी बातों के बदले नैतिक बातों पर ध्यान केन्द्रित कर वे 'किये जाने वाले' अथवा 'न किये जाने वाले' कार्यों के सम्बन्ध में स्पष्ट मत प्राप्त करने का अत्यन्त महत्त्वपूर्ण कार्य सम्पन्न कर सकते हैं। यह नहीं कहा जा सकता कि सभी जाँच-कार्य पवित्र होते हैं तथा मंत्री का संचालन पवित्र ही होता है। अनेक जाँच-कार्यों का स्तर बहुत ही बुरा होता है। फिर भी, डेढ़ शताब्दी पूर्व मेडिसन ने जो बात कही थी, उसकी प्राचीन प्रामाणिकता अभी तक बहुत कुछ बनी हुई है। आपने कहा था कि अमरीकी पद्धति एक दूसरे को रोकने के लिए विभिन्न संस्थाओं के हितों का इस ढंग से उपयोग करती है कि सम्भवतः इस प्रकार से शासित जनता का हितसाधन शक्ति और दायित्व के केन्द्रीकरण की अपेक्षा अधिक अच्छी तरह से होता है।

नियंत्रण के लक्ष्य के रूप में कुशलता की अधिक स्पष्ट एवं सही परिभाषा करने की आवश्यकता है। वास्तव में इस धारणा में तीन मुख्य सिद्धांत निहित प्रतीत होते हैं। पहला सिद्धान्त वित्तीय मितव्ययिता का अथवा अधिक मौलिक रूप से मनुष्यों तथा साधनों के उपयोग में मितव्ययिता का है। दूसरा सिद्धान्त प्रभावशीलता का अथवा सौंपे गये कार्यों को ठीक-ठीक, शीघ्रतापूर्वक एवं पूर्ण

रूप से सम्पन्न करने का है। तीसरे सिद्धान्त का सम्बन्ध समन्वय, अनेक भागों तथा लक्ष्यों को एक ऐसे ढंग से समन्वित करने से है कि उनमें किसी प्रकार का विरोध न रह जाय अथवा कोई कार्य छूट न जाय। इन तीनों सिद्धान्तों में से प्रत्येक के सम्बन्ध में कुछ कहना उचित है।

मितव्ययिता के सम्बन्ध में हम बजट-विभाग तथा कांग्रेस की विनियोग समितियों के कार्यों पर प्रकाश डाल चुके हैं। पहले का कार्य ट्रेजरी कंट्रोल (कोष-नियंत्रण) से बहुत मिलता-जुलता है, जब कि दूसरी जैसी चीज ब्रिटिश राष्ट्रीय सरकार में नहीं है। कतिपय काउण्टी नगरपालिकाओं की वित्त-समितियाँ अनुमानों की जो विस्तृत छानबीन करती हैं, वह सम्भवतः ब्रिटिश अनुभव के निकटतम है। बजट-विभाग द्वारा पहले से ही स्वीकृत किये जा चुके अनुमानों में कांग्रेस विनियोग समितियों के कहने से जो कटौतियाँ करती है, वे बहुधा बहुत अधिक होती हैं, यद्यपि कतिपय छिद्रान्वेषियों को सन्देह रहता है कि किसी भी हालत में कुछ कटौतियों की आशा करते हुए अभिकरण ने वास्तविक आवश्यकता से अधिक जिस राशि को मूल अनुमान में सम्मिलित किया था, उससे आगे वे कितनी दूर जाती हैं। जहाँ तक फजूल खर्ची के विशेष विषयों का सम्बन्ध है, कांग्रेस की समितियों को समय-समय पर सरकार के भीतर तथा बाहर, दोनों के अनेक स्रोतों से प्राप्त होनेवाले संकेतों अथवा सूचनाओं से सहायता मिलती रहती है। तथाकथित 'कार्यान्वय बजट' में कार्य-भार पर आधारित व्यय के आंकड़ों को निश्चित करने के प्रयासों में कुछ प्रगति हुई है। समितियों के कर्मचारियों के कार्य से अमूल्य सेवाएं प्राप्त होती हैं। फिर भी, यह सब कुछ कहे और किये जा चुकने के बाद भी कांग्रेस अभी तक विभाग की, विशेषतः प्रतिरक्षा विभाग की दया पर ही निर्भर करती है क्योंकि उसका कार्य अत्यन्त विशाल तथा प्राविधिक होता है। बहुत सी सैनिक बातों में आवश्यक गोपनीयता से भी इस दिशा में भारी बाधा पहुँचती है। सरकारी कार्यों से सम्बन्धित कांग्रेस की समिति की एक कानूनी कार्यवाही खर्च की जाँच करना है और ये समितियाँ समय-समय पर ऐसे प्रतिवेदन प्रस्तुत करती हैं, जिनका भावी अनुमान पर बहुत अधिक प्रभाव पड़ता है। बजट-कार्यालय जब एक बार विभागीय अनुमानों को स्वीकार कर लेता है, तब प्रशासन के सभी लोग कांग्रेस को उसकी प्राथमिकताओं का संकेत देने से इनकार करने में एक हो जाते हैं और प्रत्येक मद को समान रूप से महत्त्वपूर्ण बताकर उसका बचाव करते हैं। इसके साथ ही कांग्रेस को यह भी नहीं बताया जाता कि बजट-विभाग के समक्ष

अनुमानों के सम्बन्ध में किस प्रकार की सुनवाई हुई है। इस प्रकार कांग्रेस को ही यथाशक्ति अधिक से अधिक कार्य करना है। प्रतिनिधि-सभा को यह जानकर कुछ अधिक साहस होता है कि यदि किसी कटौती से सरकार के किसी महत्त्वपूर्ण कार्य को भारी क्षति पहुँचती है, तो सीनेट उसे बिलकुल ठीक कर देगी।

इस बात को समझ लिया जाना चाहिए कि अमरीकी अधिकांशतः व्यय के मार्ग की कठिनाइयों को बढ़ाकर मितव्ययिता लाने का प्रयास करते हैं। पहले प्रत्येक अभिकरण का एक बजट-अधिकारी होता है। चूँकि अनुमानों का औचित्य सिद्ध करने का मुख्य भार इस अधिकारी को ही वहन करना पड़ता है, इस लिए सर्वप्रथम उसे इस बात का विश्वास दिलाना आवश्यक होता है कि व्यय के प्रस्तुत किये गये विशिष्ट प्रस्ताव इच्छित परिणामों को प्राप्त करने के लिए आवश्यक हैं। दूसरी बाधा का सामना बजट-कार्यालय में करना पड़ता है, जिसे सामान्यतः कुल धन-राशि के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के कतिपय नीति-विषयक निर्देश भी प्राप्त रहते हैं। इसके बाद प्रतिनिधि-सभा की धन-विनियोग समिति आती है। इसी स्तर पर विधि निर्माण विषयक मुख्य सुनवाई होती है। इसके बाद संपूर्ण समिति इस पर विचार करती है। यह विचार-विमर्श सदा उत्साहहीन अथवा रुचिहीन नहीं होता। इसके बाद समूची प्रतिनिधि-सभा इस पर विचार करती है तथा हाल में अधिक कटौती करने विषयक संशोधन विरोधी संशोधनों की अपेक्षा बहुत अधिक सफल हुए हैं। अनुमानों के सम्बन्ध में इसी प्रकार की बाधा का सामना सीनेट में भी करना पड़ता है, यद्यपि हाल के अनुभवों से पता लगता है कि इस संस्था में और अधिक कटौतियाँ न की जाकर उनकी पूर्ति कर दी जाने की ही संभावना अधिक रहती है। राष्ट्रपति या कांग्रेस आगामी वर्ष में अधिक मितव्ययिता के लिए आदेश जारी कर सकती है—यद्यपि इसी प्रकार पूरक विनियोग की मांग और प्राप्ति की जा सकती है। विधानमंडलीय जाँच का असली परिणाम क्या होता है? सार्वजनिक कार्य के क्षेत्र में प्रस्तावित खर्च में अन्ततोगत्वा कमी न कर के उसे या तो स्थगित कर दिया जाता है या उसमें देरी कर दी जाती है। अन्य क्षेत्रों में कांग्रेस भारी कटौती करती है। ये कटौतियाँ सामान्यतः, किन्तु सदा नहीं, पूर्ववर्ती वर्ष की राशि से नहीं, प्रत्युत उसमें वृद्धि के लिए किये गये अनुरोध में की जाती हैं। अनुमानित खर्च का अधिकांश भाग टेके के रूप में होता है, पर ऋण पर व्याज, राज्यों को सहायता, जो एक कानूनी फार्मूले पर आधारित रहती है, सैनिकों को दिये जानेवाले लाभ, पेन्शन इन सब में कोई कटौती नहीं होती। इन सब प्रश्नों पर विनियोग

समितियाँ वास्तव में शक्तिहीन होती है। यदि कानूनी आवश्यकता बदल दी जाती है, तो बात दूसरी होती है। कुछ मदों में वृद्धि कर दी जाती है।

कांग्रेस इसका सदा ध्यान रखती है कि प्रशासन की प्रभावशीलता बनी रहे। ब्रिटिश लोकसदन में जो प्रश्नोत्तर काल है, उसका सच्चा अमरीकी समानान्तर किसी विषय की सुनवाई करनेवाली समिति है, हालाँकि कांग्रेस के दोनों सदनों के विचार-विनिमय के समय प्रशासन-कार्यों की अयोग्यता की ओर ध्यान आकृष्ट हो सकता है, और होता भी है। फिर भी लोकसदन की तरह यहाँ जिस संस्था की आलोचना की जाती है, उसका कोई प्रतिनिधि मौजूद नहीं होता। अधिकांश समितियों को कांग्रेस के सदस्यों के रूप में प्रवक्ता मिल सकते हैं, जो, यदि उसी समय नहीं, तो बाद के अधिवेशन के समय आलोचना का उत्तर देने के लिए स्वयं तैयार होते हैं। अधिकांश आलोचना अनौपचारिक, टेलिफोन या किसी अन्य ज़रिये से होती है और मामला आपस में ही निबट जाता है। उस संस्था के प्रमुख या राष्ट्रपति द्वारा भी प्रेस-विज्ञप्ति या खुले आम वक्तव्य जारी किया जाता है। यहाँ यह ध्यान में रखना आवश्यक है कि अपने कष्टों के निवारण के हेतु या सुधरी हुई जनसेवा के सुझावों के लिए मतदाता ब्रिटिश संसद के एक सदस्य की अपेक्षा कांग्रेस के सदस्य से बहुत अधिक आशा रखते हैं। ऐसे विषयों को लेकर राष्ट्रपति को भी पत्र भेजे जाते हैं। अधिकांशतः ये संस्थाएँ कांग्रेस के एक सदस्य की भी आलोचना को सहन करने को तैयार नहीं होतीं। प्रभावरहित या दोषपूर्ण प्रशासन कार्य से प्रभावित या उसका पता लगानेवाले व्यक्तियों की प्रतिक्रिया विभिन्न तरीकों से प्रकट होती रहती है। दूसरी ओर ऐसे उदाहरण भी हैं, जबकि सराहना एवं आभार प्रदर्शित किये जाते हैं।

कभी-कभी आलोचना सम्पूर्ण जाँच का रूप धारण कर लेती है। सम्बद्ध क्षेत्र के लिए उत्तरदायी स्थायी समिति, सरकारी कामकाज-विषयक कोई समिति अथवा एतदर्थ स्थापित कोई विशेष समिति जाँच का कार्य कर सकती है। वस्तुतः जाँच नियंत्रण का अत्यधिक लचीला साधन है। इसका क्षेत्र व्यापक भी हो सकता है, और संकीर्ण भी। यह कार्य अत्यन्त सरल हो सकता है—यह कतिपय विषयों के स्पष्टीकरण के लिए किसी समिति के अनुरोध मात्र का परिणाम हो सकता है। इस अनुरोध के परिणामस्वरूप सामान्यतः, किन्तु सदा नहीं, अभिकरण के किसी व्यक्ति को एक सार्वजनिक सुनवाई में उपस्थित होना पड़ता है। दूसरी ओर, जैसा कि

जनरल मैकार्थर को वापस बुलाने के मामले में हुआ था, सुनवाई महीनों तक जारी रह सकती है और उसमें अत्यधिक महत्त्व के विषयों पर विचार हो सकता है। या यह भी हो सकता है कि जाँच लगातार जारी रहे, जैसा कि युद्ध के समय तत्कालीन सीनेटर ट्रूमैन की अध्यक्षता में नियुक्त समिति ने किया था। इस जाँच का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक था और इसमें अधिकांश युद्ध-प्रयासों का समावेश हो गया था। यह कभी नहीं भूलना चाहिए कि विधानमण्डलीय पुनर्गठन कानून (लेजिस्लेटिव रीआरगेनाइजेशन एक्ट) १९४६ के अन्तर्गत कांग्रेस की स्थायी समितियों को नौकरशाही के सम्बद्ध अभिकरणों पर 'निगरानी' रखने का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। जब स्वयं समिति के अधिकांश सदस्य उन क्षेत्रों से लिये जाते हैं, जिनका आर्थिक हित अभिकरण के, जिसके लिए समिति उत्तरदायी होती है, निर्माण के उद्देश्य के समान ही होता है, तब इस बात की सम्भावना रहती है कि समिति कार्य को सुचारु रूप से सम्पन्न कराने के लिए विशेष उत्साह दिखायेगी, किन्तु इस बात की भी सम्भावना रहती है कि वह नीति-विषयक सिफारिशों की आलोचना करने के लिए कम प्रस्तुत रहेगी। इस दूसरी बात को अधिक विस्तार के साथ बाद में बताया जायगा। कांग्रेस में इस प्रकार के अथवा दूसरे प्रकार के दबाव डालनेवाले गुटों के प्रवक्ता होते हैं। जहाँ तक आंदोलन, आलोचना और प्रश्नों से काम हो सकता हो, ये प्रवक्ता इस बात के लिए तैयार एवं सतर्क रहते हैं कि सम्बद्ध कानून की भावना के अनुरूप गुट के हितों की पूर्ति हो जाय और वे यह देखते हैं कि बिना स्पष्ट अधिकार के एक विद्वेषी प्रशासन इन हितों का हनन नहीं करने पाये। अन्त में यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि विनियोग समितियों का प्रभाव और कार्य का क्षेत्र मितव्ययिता के विचारों तक भी नहीं सीमित होता, प्रत्युत उससे बहुत अधिक विस्तृत है। विनियोग विधेयकों की भाषा में, आलोचना में, अनौपचारिक पथप्रदर्शन में अथवा प्रत्यक्ष निर्देशों में प्रशासन, संगठन और नीति पर अंकुश रखे जाते हैं, जिससे कांग्रेस के नियंत्रण के क्षेत्र में ये समितियाँ अत्यन्त शक्तिशाली साधन बन जाती हैं।

सारांश यह है कि प्रशासन को जनता की आलोचना के प्रति अधिक सजीव रखने के प्रयासों में कांग्रेस अन्यथा जितनी सफल हो सकती थी, उसकी अपेक्षा भी अधिक सफल हुई है। अपने प्रश्नों और जाँच-कार्यों में यह उस सीमा से बहुत आगे चली जाती है, जिसे ब्रिटेन में औचित्य की सीमा कहा जा सकता है। निःसंदेह, इसके कारण बहुत से व्यक्ति सार्वजनिक सेवा में प्रवेश करने और वहाँ

बने रहने के लिए हतोत्साहित हो गये हैं। कई अवसरों पर ऐसे जाँच-कार्य 'समय और प्रयास' की दृष्टि से बहुत महँगे पड़े। कभी-कभी जाँच-पड़ताल के शस्त्र का अनुत्तरदायित्वपूर्ण प्रयोग किया गया। फिर भी, जनता में जो रुचि पैदा हुई, निरंतर सतर्कता का जो गुण उत्पन्न हुआ तथा उत्तरदायित्व की जो भावना पैदा हुई, वह निश्चय ही अत्यन्त मूल्यवान है। इसके अतिरिक्त, ठोस सुधारों एवं परिणामों का और दूसरी ओर आलोचना को एक निष्कर्ष तक पहुँचा कर अभिकरणों का बचाव करने का एक प्रभावशाली रिकार्ड विद्यमान है। यह ऐसा रिकार्ड है, जो विशेष विषय पर किये गये सामान्य निर्णय को अचूक रूप से अनुकूल बना देता है।

यह दुर्भाग्य की बात है कि समन्वय के क्षेत्र में जिस प्रकार के नियंत्रण से काम लिया जाता है, उसका रिकार्ड अधिक सफल नहीं रहा। अभी तक न तो राष्ट्रपति और उससे भी अधिक, न कांग्रेस ही ऐसी संस्थाओं का विकास करने में सफल हुई है, जो वास्तव में इस महान कार्य को सम्पन्न करने के लिए पर्याप्त हों। इस बात में संदेह है कि इस दिशा में जो प्रयास किये गये, क्या उनकी गति शासन के विकास की गति के बराबर रही है? नौकरशाही में परस्पर विरोधी नीतियों का प्रशासन और कांग्रेस में उनका निर्माण अभी तक जारी है। गति-विधियों की पुनरावृत्तियाँ कुख्यात बन गयी हैं। फिर भी, वे वर्षों से चली आ रही हैं तथा उन्हें दूर करने का कोई उपाय नहीं किया गया है। प्रायः हर घड़ी वास्तविक सफलता प्राप्त होती है—या कम से कम वास्तविक सफलता का आधार तैयार किया जाता है—जैसे कि एक ही प्रतिरक्षा विभाग में सशस्त्र सेवाओं का वर्गीकरण। फिर भी, 'सैनिक इंजीनियर्स', भूमि को कृषि-योग्य बनानेवाला विभाग (ब्यूरो आफ रिक्लेमेशन) एवं कृषि विभाग एक ही नदी-घाटी के जलीय साधन-स्रोतों का उपयोग करने के लिए विरोधी या कम से कम समन्वयविहीन योजनाएँ बना ही रहे हैं। वस्तुविशेषज्ञ भी आधा दर्जन अभिकरणों में अनुसंधान करते हुए अधिकांशतः ऐसा ही काम करते हैं। एक के बाद दूसरा अभिकरण एक ही व्यक्ति की वफादारी के मामले में छानबीन करता है, परंतु एक अभिकरण दूसरे अभिकरण द्वारा किये गये कार्य को न तो महत्त्व देता है और न उभय पक्षीय आधार पर कदम ही उठाता है।

राष्ट्रपति कार्यालय (प्रेसीडेन्सी) के अन्तर्गत बजट-कार्यालय और आर्थिक परामर्शदात्री परिषद के रूप में, नौकरशाही के अन्तर्गत अन्तरविभागीय समितियों के रूप में और कांग्रेस में विनियोग, सरकारी कामकाज एवं आर्थिक

प्रतिवेदन समितियों के रूप में समन्वय के साधन मौजूद हैं। फिर भी, पृथक्-पृथक् अभिकरण बहुत शक्तिशाली हैं और वे आम तौर से एकीकरण का विरोध करते हैं तथा कांग्रेस में भी उनके बचाव के लिए प्रबल व्यक्ति मौजूद हैं।

नियंत्रण का एक और पहलू भी है, परन्तु अभीतक इसका पूरा-पूरा स्पष्टीकरण नहीं हुआ। यह है प्रशासन शाखा की विशेषतः चुनाव के समय राजनीतिक सत्ता की समस्या। इसके दो मुख्य रूप हैं। पहली बात है उन मतदाताओं की मात्र संख्या की, जिसका प्रतिनिधित्व सरकारी कर्मचारी और उनके परिवार करते हैं। एक गुट के रूप में अपनी वर्तमान स्थिति के प्रति उनके तर्कसंगत सन्तोष अथवा एक नये दल के सत्तारूढ़ होने पर परिवर्तन की आशंका से मत प्राप्त करने में वर्तमान प्रशासन को बहुत अधिक लाभ होता है। सरकारी अफसरों के लिए राजनीतिक गतिविधि को निषिद्ध करने के उद्देश्य से विधानमण्डलीय कार्रवाइयाँ की गयी हैं, परन्तु इससे न्यस्त स्वार्थवाले गुट की मुख्य समस्या का समाधान नहीं होता। दूसरे पहलू का अधिक सम्बन्ध उन लोगों से है, जो प्रशासन में नीति-स्तर के हैं। सम्प्रति प्रशासन को समय एवं सीमा के सम्बन्ध में इतने अधिक स्वेच्छात्मक अधिकार प्राप्त हैं कि एक विशेष अर्थ में इन अधिकारों का प्रयोग चुनाव को प्रभावित करने के लिए अत्यन्त सरलतापूर्वक किया जा सकता है। रोजगारों की दिशा में अस्थायी रूप से उत्साहवर्धक कदम उठाये जा सकते हैं। किसानों, वयोवृद्ध सैनिकों, पेन्शनभोगियों एवं अन्य लोगों को चुनाव के ठीक पहले लाभदायक 'चेक' भेजे जा सकते हैं और मतदाताओं को प्रभावित करने के सर्वोत्तम समय पर ऋण नियंत्रण शिथिल किये जा सकते हैं एवं स्थानीय विकास-कार्यों की घोषणा भी हो सकती है। ऐसे आकस्मिक आचरण पर संभवतः कोई अंकुश नहीं लग सकता। इसका केवल यही उपाय है कि जनमत को शिक्षित किया जाय, जिससे, कम से कम इसका कुछ हद तक पर्दाफाश हो सकता है और इस प्रकार विपरीत प्रभाव पड़ सकता है।

प्रशासन विभाग के अमरीकी नियंत्रण के एक अत्यन्त विशिष्ट एवं विवाद-ग्रस्त पहलू के बारे में यहाँ कुछ बताना, निश्चय ही, उचित होगा—इस पहलू का सम्बन्ध है सरकारी कर्मचारियों की वफादारी से। इसमें संदेह नहीं कि ब्रिटेन में इस पहलू की बहुत ही व्यापक रूप से टीका की जाती है। वस्तुतः संबद्ध बातों को समझना मुश्किल नहीं है। यह बात इस तथ्य से बिल्कुल अलग है कि अमरीकी जनता अधिक बहुभाषी है और इसलिए वह राष्ट्र के विभिन्न गुटों के

प्रति अधिक संदेह करती है। अधिकांश ब्रिटेनवासियों के विश्वास के विपरीत, बहुमत अमरीकियों का यह विश्वास है कि संप्रति स्वतंत्र विश्व युद्ध-रत है। विश्व के कुछ भागों में इस युद्ध ने सैनिक रूप धारण कर लिया है, परन्तु अधिकांश क्षेत्रों में यह युद्ध अन्य एवं अधिक सांसारिक ज्ञान के शस्त्रों से लड़ा जा रहा है और यह युद्ध एक ऐसा शत्रु लड़ रहा है, जो अमरीकियों की धारणा के अनुसार अन्ततोगत्वा उनके नाश के लिए कृतसंकल्प है। ऐसी परिस्थितियों में जो लोग यह विश्वास रखते हैं, उनके लिए निश्चय ही ऐसे कार्य करना अतर्कसंगत नहीं है, जिन कार्यों से उन्हें इस बात का आश्वसन मिल जाय कि संकटपूर्ण एवं संवेदनशील स्थानों पर शत्रु के प्रति वफादारी रखने वाला कोई व्यक्ति नहीं है। इसके आगे मत विभक्त हो जाता है और राजनीतिक उद्देश्यों के लिए जनता की इन आशंकाओं से बहुधा अनुचित लाभ उठाया जाता है, जिससे भोले-भाले लोग नुकसान उठाते हैं। यह कहना शायद गलत नहीं होगा कि कांग्रेस में बहुमत की भी यह भावना है कि उन लोगों को संदेह का लाभ दिया जाय, जो महत्त्वपूर्ण स्थान पर नहीं हों, परन्तु संवेदनशील एवं महत्त्वपूर्ण स्थानों पर आसीन व्यक्तियों के मामले में किसी भी संदेह का निराकरण कर लिया जाय। स्वयं अमरीका में यह सारा विषय अत्यन्त विवादग्रस्त बन चुका है, परन्तु ब्रिटिश पाठकों को, जो अमरीकी रुख को समझ सकते हैं, सबसे पहले इस निहित धारणा को न्यायपूर्वक समझना चाहिए और इसी रूप में इस पर विचार करना चाहिए। इसमें संदेह नहीं कि कांग्रेस ने इन विषयों में अनुकरण द्वारा गति को अत्यन्त तीव्र बनाये रखा है, परन्तु स्वयं प्रशासन-विभाग इस विचारधारा का समर्थन करता है कि कोई भी कम्यूनिस्ट किसी भी नियुक्ति के पद पर नहीं होना चाहिए। कम-से-कम यह अवश्य मानना होगा कि हाल की घटनाओं के द्वारा ब्रिटेन भी ऐसे नियंत्रण प्रारम्भ करने के लिए बाध्य हो गया है।

सार्वजनिक नीति के नियमन के प्रश्न को हम अगले अध्याय के लिए छोड़ देते हैं।

नौकरशाही के नियंत्रण के इस भाग पर विचार-विमर्श समाप्त करते समय इस बात का विशेष रूप से ध्यान रखना चाहिए कि 'पार्लमेंट' की अपेक्षा कांग्रेस प्रशासन और यहाँ तक कि उसकी बारीक-बारीक बातों के लिए भी कितनी अधिक चिंतित रहती है। कांग्रेस सदैव सुविस्तृत कानून बनाती है, जिनपर वह अत्यन्त सूक्ष्मतापूर्वक विचार करती है। ये कानून सभी मुख्य पहलुओं में कर्म-

चारी वर्ग की व्यवस्था, भरती, पदवृद्धि, वेतनक्रम, अवकाशग्रहण एवं नौकरी की समाप्ति के लिए होते हैं। इसी प्रकार रसद की खरीद और बिक्री पर भी उसीका नियंत्रण है; ठेके देने एवं उत्तरदायित्वपूर्ण बहुत-सी प्रणालियों पर उसीका नियमन है। कांग्रेस इस बात पर अडिग है कि संगठनात्मक परिवर्तनों का आरम्भ, या कम-से-कम उनको पारित करने का कार्य, वही करेगी। ऐसा प्रतीत होता है कि इस सिलसिले में कतिपय कार्यालयों को परिवर्तनों के विरुद्ध कांग्रेस का संरक्षण तथा समर्थन प्राप्त करने का सौभाग्य प्राप्त है। अब भी हजारों नियुक्तियों के मामले में कांग्रेस आदेश देती है, अपनी स्वीकृति भी प्रदान करती है और बहुत-से लोगों को पदों से हटाने के मामले में वह दिलचस्पी रखती है। अधिकांश सार्वजनिक कार्य कहाँ खोले जाय, इसका निर्णय भी वही करती है। कांग्रेस के सदस्य इससे भी अधिक सुनिश्चित निर्णयों के प्रति, जैसे कि वयोवृद्ध सैनिकों के दावे, मूल्य-नियमन, लाइसेंस जारी करना, सैनिक भर्ती से मुक्ति, नियमन करनेवाले कमीशनों के समक्ष मुकदमे चलाना, अधिक रुचि रखते हैं। यह व्यक्तिगत हस्तक्षेप अधिकांशतः लाभप्रद ही है—नौकरशाही की कठोरता इससे कम हो जाती है। व्यवहार में कानून संचालन का ज्ञान प्राप्त होता है। यह भी स्पष्ट है कि इससे काफी बुराई भी होती है। यह अच्छा हो या बुरा, मगर यह अमरीकी सरकार के कार्यसंचालन का एक अंग अवश्य है। प्रशासन में विधानमण्डलीय रुचि की एक धारणा है, जो ब्रिटिश मत में बिल्कुल बाहरी वस्तु होगी। यह धारणा काफी हद तक उस स्थानीयवाद की देन है, जो भला हो या बुरा, अमरीकी सरकार का महत्त्वपूर्ण अंग बना हुआ है। अधिकारों के पृथक्करण, नियमन एवं संतुलन के शासन में ऐसे विशिष्ट क्षेत्र कुछ ही मिलेंगे, जिनको सभी मान्य करते हों।

· ११ ·

सार्वजनिक नीति के स्रोत

ब्रिटिश सार्वजनिक नीति के स्रोत समुचित रूप से स्पष्ट हैं। मतदाताओं के दृष्टि-बिन्दुओं का स्पष्टीकरण, नौकरशाही के कार्यक्रमों की परिपक्वता और मंत्रि-मण्डल के विचार—इन बातों को संसद (पार्लमेण्ट) सामान्य रूप से और एतदर्थ उत्तरदायी मन्त्रालय विशेषरूप से क्रियात्मक स्वरूप प्रदान करते हैं। अमरीका में जो स्थिति पायी जाती है, वह अधिक मिली-जुली है। समय-समय पर हमने पृथक् पृथक् धाराओं पर विचार किया है और अब उनको एक साथ लाने का समय आ गया है। प्रारम्भ में ही इस बात को समझ लेना लाभदायक होगा कि सार्वजनिक नीति का निर्माण तीन प्रकार के निर्णयों से होता है, जिनमें कुछ-कुछ अन्तर होता है। अधिकाश निर्णयों की विशिष्टता यह होती है कि पहले जो कुछ हो चुका होता है, उसको वे जारी रखते हैं तथा एक वर्तमान प्रवृत्ति को आगे बढ़ाते हैं। सामाजिक बीमा क्षेत्र, फसल नियंत्रण की प्रक्रिया के सुधार तथा एक और उद्योग को सरकारी कार्यवाही के क्षेत्र के अन्तर्गत लाना—इनके विस्तार ऐसे निर्णयों के अन्तर्गत होते हैं। मूल कानून बनवाने वाले गुट ही और अधिक दबाव डालकर ऐसे निर्णय करवाते हैं या कानून को कार्यान्वित करने वाले अभिकरण के अनुभव के द्वारा या इन दोनों के द्वारा ऐसा होता है। दूसरे प्रकार के निर्णय में सरकार पुरानी नीति को उलट देने या कामकाज के नये क्षेत्र में प्रवेश करने का निर्णय कभी-कभी करती है। इनमें, पहले की रीति-नीति को देखते हुए, बहुत ही अन्तर होता है। तीसरे प्रकार के निर्णय पर भी हमें विचार करना है। इसमें अधिक अन्तर तो नहीं है, परन्तु इतना अन्तर अवश्य है कि उसका अलग से विश्लेषण होना चाहिए। यह काम है पहले की ऐसी दो या अधिक नीतियों में एकीकरण या समन्वय लाने का, जो अनुभव के आधार पर कुछ परस्पर विरोधी सिद्ध हुई हैं। यह सुनिश्चित है कि इन तीनों प्रकार के निर्णयों में बहुत ही स्पष्ट अन्तर है और अत्यधिक महत्त्व के निर्णयों में एक दूसरे के तत्त्व मौजूद होते हैं। सामान्यतः ब्रिटेन और अमरीका में भी पहले प्रकार के निर्णय अपेक्षाकृत सरलतापूर्वक किये जाते हैं जब कि दूसरे प्रकार के

निर्णय, जिनसे पहले की रीति-नीति से सम्बन्ध तोड़ना पड़ता है, इनसे काफी कठिन होते हैं। ऐसे निर्णय करने में दोनों देश जो तरीके अपना रहे हैं, उनमें भी बहुत अधिक अन्तर है। तीसरे प्रकार के एकीकरण विषयक निर्णयों के लिए उस प्रकार की व्याख्या एवं सम्पूर्ण लक्ष्यों को कार्यान्वित करने की आवश्यकता होती है, जिनकी पूर्ति बहुधा युद्ध पर निर्भर करती हुई प्रतीत होती है।

नीति-निधारण के क्षेत्र में अमरीका में तीन मुख्य और विशिष्ट शक्तियाँ सक्रिय रहती हैं। इनमें से पहली शक्ति—राजनीतिक विकेन्द्रीकरण—का कई बार उल्लेख हो चुका है। यह आर्थिक गुटों में मतदाताओं के विभाजन को प्रतिबिम्बित करती है। दोनों बड़े राजनीतिक दलों में यह शक्ति इन गुटों में से अधिक से अधिक गुटों के अधिकतम प्रतिशत को संयुक्त करने का प्रयत्न करने तथा प्रत्येक बड़े गुट के कम से कम एक अल्पसंख्यक भाग को दल का समर्थक बनाने की राष्ट्रीय व्यूहरचना के रूप में प्रकट होती है। इस प्रकार दलीय कार्यक्रमों में प्रत्येक व्यक्ति के लिए कुछ न कुछ रहता है। ये दलीय कार्यक्रम इतने अधिक अस्पष्ट रहते हैं कि किसीको उनसे विरोध नहीं हो सकता। चुनाव आंदोलन के समय उम्मीदवार साधारण व्यक्तियों की निंदा करते हैं, परन्तु वे सामान्य रूप में सभी गुटों की प्रशंसा करने से नहीं चूकते। ये गुट भी उम्मीदवारों से निश्चित वचन प्राप्त करने का प्रयास करते हैं। चुनाव समाप्त हो जाने पर यह संघर्ष कांग्रेस में एवं प्रशासन विभाग में शुरू होता है। कांग्रेस की बहुत-सी स्थायी समितियों के व्यक्ति एवं प्रशासन विभाग के कार्यालयों की, जिनमें मतदाताओं के संबद्ध गुटों से व्यक्ति लिये हुए होते हैं, संख्यावृद्धि इस विकेन्द्रीकरण के दूसरे श्रेणी के प्रभाव-मात्र हैं। सामान्य हित से, किसी समिति या किसी कार्यालय के सामान्य उद्गम स्थान से और इसके साथ ही विशेष गुटों के प्रतिनिधियों के वाशिंगटन में मौजूद रहने से 'जल भँवरों के द्वारा सरकार' का वातावरण पैदा होता है।

वाशिंगटन में रहने वाले व्यक्ति को यह समझने में अधिक समय नहीं लगता कि विशिष्ट समस्याओं की ओर ध्यान केन्द्रित करनेवाले केन्द्र—'जल भँवर'—वहाँ मौजूद हैं। ये व्यक्ति, जो उस प्रकार कृषि में, बिजली में, श्रमक्षेत्र में, विदेश-व्यापार में और उसके किसी भाग में सक्रिय हैं, भिन्न-भिन्न प्रकार के हैं। कुछ तो नागरिक कर्मचारी हैं, कुछ प्रतिनिधि-सभा और सीनेट की विनियोग समितियों के सक्रिय सदस्य हैं, कुछ गोष्ठीकक्षों में सक्रिय रहने वाले हैं, कुछ संभवतः ब्रुकलिन इंस्टिट्यूशन या किसी एक विश्वविद्यालय से सम्बद्ध गैरसरकारी

अनुसंधान प्राधिकारी हैं या ये बिल्कुल निजी व्यक्तियों से सम्बन्ध रखते हैं। शायद इनमें समाचारपत्रों के विशेष संवाददाता भी हैं। अपने विभिन्न वर्गों और समूहों में ये व्यक्ति एक दूसरे के कार्यालयों में, विभिन्न क्लबों में हमेशा एक दूसरे से मिलते रहते हैं, एक साथ भोजन करते हैं और विधानमण्डलीय सुनवाई में भाग लेते हैं या विभाग के अन्तर्गत स्थापित महत्त्वपूर्ण, परन्तु अप्रसिद्ध समितियों में काम करते हैं। सामान्य समस्या में रुचि रखने वाले ऐसे व्यक्तियों के बीच विचार निश्चित रूप से पैदा होंगे—ये विचार कार्यक्रमों एवं रीति-नीति के होते हैं।

...'इन व्यक्तियों का, जो विधायक, प्रशासक, गोष्ठीकक्षों में सक्रिय व्यक्ति, विशेषज्ञ हैं—जिनकी सामान्य समस्या के प्रति रुचि है, सम्बन्ध आम तौर से कांग्रेस के सदस्यों या प्रशासकों के पारस्परिक सम्बन्धों की अपेक्षा अधिक वास्तविक होता है।...'

सरकारी ढांचे में इसका प्रायः यह अर्थ है कि कांग्रेस की एक समिति और एक कार्यालय के सम्बन्ध कार्यालय और राष्ट्रपति के कार्यालय के या समिति और कांग्रेस के कुल सम्बन्धों की अपेक्षा अधिक अच्छे हैं। सामान्य रूप से इसका यह अर्थ है कि वह कानून, जिसका सम्बन्ध केवल अथवा अधिकांशतः पहले से ही मौजूद नीति से हो, साधारणतः बिना विशेष कठिनाई के स्वीकार हो जाता है बशर्ते किसी दूसरे कार्यालय में या कांग्रेस के किसी दूसरे भाग में शक्तिशाली विरोधी तत्त्व मौजूद न हों। विकेन्द्रीकरण इस ढंग से अपने को शाश्वत बनाना चाहता है। कभी कभी दबाव डालने वाले गुट से कानून का प्रशासन करने वाले कार्यालय के अनुभव के कारण किसी कानून की दिशा में शुरुआत होती है– कांग्रेस की समिति में ऐसा इससे बहुत कम होता है, हालांकि कांग्रेस की समिति एक अनिवार्य तत्त्व है, जिसकी अनुकूल प्रतिक्रिया प्राप्त करना आवश्यक है।

एक विशेष प्रकार का भी विकेन्द्रीकरण है, जिसका स्थानीयवाद के रूप में हम पहले ही उल्लेख कर चुके हैं। यह कांग्रेस में अत्यन्त विशिष्ट है। उपर्युक्त आर्थिक गुट का, जिसमें चांदी, रूई या सिंचाई या विशेष वस्तुओं पर संरक्षणात्मक कर की मांग जैसे कतिपय हितों की भौगोलिक गुरुता विशेष रूप से है, यह बहुधा प्रतीत होने वाला एक आभास मात्र है। जन-कार्यों के लिए संघीय कोष के वितरण या किसी एक या दूसरे प्रकार के कार्य के लिए आर्थिक सहायता देने की ओर ध्यान देना इसका मुख्य पहलू है। निःसंदेह नौकरशाही में भी इस स्थानीयवाद का कुछ स्थान है, क्योंकि विशिष्ट अभिकरणों की कार्यक्षेत्र की

सेवाओं पर, जिन क्षेत्रों में वे काम करती हैं, वहाँ की जनता के रुख का प्रभाव पड़ना अनिवार्य है। कांग्रेस के सदस्य आम तौर से इसे अपना अस्तित्व मानते हैं और अपने जिले या राज्य के हितों के मामले में ईर्ष्या न रखने वाले सदस्य की प्रतीक्षा साधारणतः पराजय करती है। इसके अतिरिक्त कांग्रेस राज्य एवं स्थानीय शासन की शक्ति की प्रायः अभिभावक हो गयी है, क्योंकि सर्वोच्च न्यायालय ने कई क्षेत्रों में संघीय कार्यवाही के मार्ग की बाधाएँ हटा दी हैं और 'कार्यक्रमों' के विषय में प्रशासन विभाग का दृष्टिकोण अन्तर्निहित रूप से राष्ट्रीय है।

राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक एवं शासकीय विकेन्द्रीकरण के साथ तांत्रिक विशेषज्ञता नीति के स्वरूप में एक और महत्त्वपूर्ण योगदान करने वाला कारण है। इससे दबाव की ओर कम और तथ्यों की ओर अधिक ध्यान आकृष्ट होता है। आधुनिक विधान तथा प्रशासन की वृद्धिशील तथा सर्वव्यापी सफलता के रूप में हम पहले कई अवसरों पर इसका उल्लेख कर चुके हैं। संसद के विपरीत कांग्रेस में विशेष समस्यामूलक क्षेत्रों में प्रतिवर्ष स्थायी समिति के उपयोग की प्रवृत्ति जोर पकड़ती जा रही है। वरिष्ठतर नियम के कारण अंशतः इन समितियों में समस्या का क्रम बहुत अधिक बना रहता है। इनके अतिरिक्त सब पेशेवर कर्मचारी तथा विधानमंडलीय सन्दर्भ-सेवा से विशेषज्ञ भी उपलब्ध हैं। इस प्रकार तथा समिति की सुनवाइयों में और सूचना प्राप्त कर कांग्रेस ने अपने को एक प्राविधिक युग के उपयुक्त बना लिया है। फिर भी, अधिकांश प्रतिनिधिमूलक विधानमंडलों की तुलना में नीति निर्माण में इसके वास्तविक महत्त्वपूर्ण योगदान में बहुत ही कम कमी हुई है। वर्तमान नीति का विस्तार करने वाले प्रस्तावों को, जिनपर पहले ही विचार-विमर्श किया जा चुका है, विस्तृत करने में ही यह महत्वपूर्ण सिद्ध नहीं हुआ है, प्रत्युत इससे भी अधिक यह दूसरे प्रकार के नीति-विषयक निर्णयों में—जो निर्णय भूतकाल का परित्याग कर देने अथवा उससे सम्बन्ध-विच्छेद करने अथवा एक नये क्षेत्र में प्रवेश करने से सम्बन्ध रखते हैं—भी सहायक होता है। टाफ्ट-हार्टले श्रम सम्पर्क कानून एक ऐसा ही उदाहरण है। परिवर्तित सुदूरपूर्वीय नीति में कांग्रेस का योगदान तथा आन्तर्राष्ट्रीय सहयोग की दिशा में नयी साहसिक नीति का कांग्रेस द्वारा स्वीकृत किया जाना भी ऐसा ही उदाहरण है। समय-समय पर विशेष समितियों की स्थापना इस बात का एक और उदाहरण है कि नयी समस्या के विश्लेषण अथवा पुरानी समस्या के प्रति नया दृष्टिकोण अपनाने में कांग्रेस किस प्रकार विशेष ज्ञान का प्रयोग करती है।

प्रशासनिक शाखा में अबाध क्रम वाली नीति के विकास में प्राविधिक विशिष्टीकरण सर्वाधिक प्रत्यक्ष है। नयी नीति के निर्धारण में इसका बहुत कम उपयोग किया जाता है, यद्यपि अनुसन्धान और विश्लेषण करने वाली संस्थाएँ, विशेषतः सेना में, विद्यमान हैं, जिनके ऊपर पुरानी विचारधाराओं को चुनौती देने का विशेष उत्तरदायित्व होता है। नौकरशाही को मौलिक परिवर्तन की सामयिक आवश्यकता के उपयुक्त बनाने का यह एक रोचक एवं साहसपूर्ण प्रयास है। राष्ट्रपति के कार्यक्षेत्र में भी समय-समय पर विशेष आयोग के उपयोग में इसी प्रकार की सम्भावनाएँ निहित हैं, यद्यपि अभी तक अधिकांशतः ये सम्भावनाएँ मूर्त नहीं हुई हैं।

विभिन्न कार्यालयों में उनके कार्य से सम्बन्धित अनुभव रखनेवाले व्यक्ति प्रतिदिन भारी संख्या में आ रहे हैं। उच्च कोटि के विश्लेषक निरंतर काम करते रहते हैं। वे आंकड़ों की व्याख्या करते हैं तथा अपना निष्कर्ष इस आशय की सिफारिश के साथ अपने राजनीतिक प्रमुखों को भेजते हैं कि इन निष्कर्षों को कानून-निर्माण विषयक प्रस्तावों के रूप में अथवा प्रशासनिक आदेशों में परिवर्त्तन के रूपमें परिणत किया जाय। कांग्रेस सामान्यतया इस अनुभव का उपयोग सम्बन्धित विधानमंडलीय प्रस्ताव को रद्द कर, या कार्यालय के पास विचार के लिए भेजकर या समिति की सुनवाई के समय कार्यालय के प्रतिनिधियों को बुलाकर करती है। स्मृतिपत्र तथा गवाहियों का केवल समिति के सदस्य ही अध्ययन नहीं करते, बल्कि उनके पेशेवर कर्मचारी भी करते हैं। सभी सम्बन्धित लोग अधिक से अधिक तथ्यात्मक सूचनाओं तथा विश्लेषण पर अधिक जोर देते हैं। नीति निर्धारण में, जिसके प्रति हमने पहले ही ध्यान आकृष्ट किया है, निर्दलीय दृष्टिकोण की प्रगति का यह एक प्रमुख कारण है।

तृतीय प्रकार के अथवा एकीकरणमूलक और समन्वयात्मक कार्य कांग्रेस तथा प्रशासन दोनों में, अपेक्षाकृत कम सरलता के साथ हो पाते हैं। प्रतिद्वन्द्वी दलों के बीच होने वाले संघर्ष से विविधात्मक दृष्टिकोण की खामियों की ओर ध्यान बरबस आकृष्ट हो जाता है। प्राविधिक रूप से योग्य विश्लेषण, चाहे वह विधानमंडल का हो या नौकरशाही का हो, किसी प्रस्तुत प्रस्ताव के कम वांछनीय, माध्यमिक अथवा उससे उत्पन्न प्रभावों पर निश्चित रूप से ध्यान देगा। युद्ध के समय एकीकरण संस्थाओं की संख्या नौकरशाही में बढ़ जाती है, जो शांति के समय भी अपना कुछ प्रभाव छोड़ जाती हैं। राष्ट्रपति के कार्यालय के अन्तर्गत इस प्रकार की समस्या के लिए आर्थिक परामर्शदात्री परिषद् को देखभाल करने

का काम सौंपा जाता है। कांग्रेस की आर्थिक प्रतिवेदन-विषयक संयुक्त समिति भी इसी प्रकार देखभाल का काम करती है। असाधारण राष्ट्रीय संकटकालीन स्थिति को छोड़कर एकीकरण नीति में गुटों, समितियों तथा कार्यालयों के रूप में जो भिन्न-भिन्न प्रकार से कार्य करने के अभ्यस्त होते हैं, भारी बाधाओं का सामना करना पड़ता है। इतने पर भी यह सार्वजनिक रुचि का एकमात्र केन्द्र है।

अमरीकी पद्धति में नीति की स्वीकृति में नेतृत्व विस्तृत रूप से मिला हुआ है। राष्ट्रपति निस्संदेह अकेला सब से बड़ा काम करता है। निर्वाचन-पद्धति से वह सभी जनता का राष्ट्रपति बनता है न कि किसी विशेष आर्थिक वर्ग या वर्गों का। राष्ट्रपति को प्राप्त होने वाला समर्थन चूँकि विस्तृत पैमाने का होता है, इसलिए उसमें एक ऐसा आत्मविश्वास उत्पन्न होता है, जो उसकी राष्ट्रीय स्थिति के समान ही होता है। केवल अपने दल के मतों से उसका निर्वाचन अथवा पुनर्निर्वाचन नहीं हो सकता। इन मतों की संख्या पर्याप्त नहीं होती। उसे सदा स्वतंत्रों का पर्याप्त समर्थन अवश्य प्राप्त होना चाहिए और अपने कार्यकाल में इस समर्थन में वृद्धि करने का वह निरन्तर प्रयास करता रहता है। रेडियो, टेलीविज़न, अखबार जैसे सामूहिक माध्यम उसे उपलब्ध रहते हैं, जिनका उपयोग वह जब चाहे तब कर सकता है। उसके संदेशों को विस्तृत पैमाने पर पढ़ा जाता है तथा उन पर बहस की जाती है। किसी भी विषय के प्रति ध्यान आकर्षित करने के लिए उसके पास असीमित क्षमता होती है। कुछ क्षेत्रों में दलीय वफादारी की अपील अभी तक बहुत है तथा जिस कार्यवाही को वह चाहता है, उस पर समर्थन प्राप्त करने के लिए वह इसका भी उपयोग करता है। संरक्षण एक छोटा अस्त्र है, जो मामूली मामलों में प्रभावशाली होता है। प्रस्तावित कार्यवाही में संशोधन प्राप्त करने के लिए निषेधाधिकार की धमकी दी जाती है। कार्यालयों को बुलाकर राष्ट्रपति स्वेच्छानुसार तथ्यों तथा दलीलों का संग्रह कर सकता है।

छोटे पैमाने पर उसके मंत्रिमंडल के सदस्यगण तथा अभिकरणों के प्रमुख काफी नेतृत्व प्रदान कर सकते हैं तथा करते हैं। इनके सार्वजनिक सम्पर्क-कार्यालय निरंतर विज्ञप्तियाँ प्रकाशित करते रहते हैं तथा उसपर जनता की प्रतिक्रिया तथा संभावित प्रवृत्तियों का अध्ययन करते हैं।

कांग्रेस में भी नेतृत्व का केन्द्र स्थापित हो जाता है। कभी वह प्रशासन से आगे, कभी समर्थन में तथा कभी विरोध में उपस्थित होता है। अनेक सदस्यों के पीछे—विशेषतः सीनेट में—उनका अत्यधिक विशिष्टतापूर्ण राजनीतिक एवं प्रशासनिक अनुभव होता है, जिसपर उनका स्वयं का अधिकार होता है। दोनों

सदन ऐसे मंच का काम करते हैं, जो मनुष्यों को राष्ट्रीय स्थिति प्रदान कर सकते हैं।

समिति के अध्यक्षों को भी नेतृत्व के लिए महान अवसर प्राप्त होता है हालाँकि वह विकेन्द्रीकृत होता है तथा समिति की सुनवाइयों को टेलीविजन द्वारा दिखाये जाने से कम से कम एक सीनेटर एक राष्ट्रीय नेता बन गया।

यह बात सदा ध्यान में रखनी चाहिए कि कांग्रेस में नीति-विषयक नेतृत्व दर्शनीय प्रकार का नहीं होता। इसके अत्यन्त प्रभावशाली सदस्यों में से अनेक सदस्य अपना सर्वोत्तम कार्य समितियों के प्रशासनिक अधिवेशनों में अथवा अपने साथियों के साथ अनौपचारिक सम्पर्क के समय करते हैं। ऐसे अवसर कम नहीं होते, जब वे पाते हैं कि उनकी मुख्य पूँजी तथ्यों की उनकी उच्च कोटि की जानकारी है, चाहे यह जानकारी व्यक्तिगत ज्ञान द्वारा प्राप्त की गयी हो, चाहे कर्मचारियों की सहायता का उपयोग करके प्राप्त की गयी हो। कांग्रेस में निर्वाचित होने के लिए दलीय वफादारी की अपेक्षा स्वतंत्रता के लिए प्रसिद्धि सामान्यतः अधिक प्रभावशाली होती है तथा प्रस्तावों के समर्थन अथवा विरोध की मात्रा में तथा कांग्रेस में उनके समर्थकों अथवा विरोधियों की संख्या में जो निरन्तर परिवर्तन होता रहता है, वह स्वयं उस अत्यन्त अनिश्चित स्थिति का परिचायक होता है, जिसमें कार्य करने का असाधारण अवसर (अनुशासन के विपरीत) नेताओं को मिलता है।

अन्त में इस बात का पता चलता है कि सार्वजनिक नीति के स्रोतों का साधारणीकरण करना कितना कठिन होता है। वास्तविक महत्त्व के किसी भी प्रस्ताव पर सम्भवतः उपर्युक्त सभी शक्तियों का प्रभाव पड़ता है। इसमें प्रभावित समाज के वर्गोंका दबाव, समर्थन, संशोधन, विरोध निहित रहता है। इसमें राष्ट्रपति, उनके मंत्रिमंडलीय दल के सदस्यों का योग रहता है। इसमें कांग्रेस के सदस्यों, विशेषकर उन लोगों का, जो समिति में काम करते हैं, योग रहता है। इसमें कार्यालय तथा कांग्रेस के कर्मचारियों की प्राविधिक योग्यता, विशेष ज्ञान तथा विश्लेषण निहित रहता है।

यदि भारी परिवर्तन करना होता है, तो ब्रिटेन के विपरीत, इसके लिए अवश्य सामान्य समर्थन होना चाहिए न कि किसी विशेष दल या वर्ग का। उदाहरण के लिए मजदूर दल द्वारा इस्पात उद्योग के राष्ट्रीयकरण के मामले को लिया जा सकता है। कांग्रेस अकेले अपनी इच्छा के अनुसार बहुत कम काम कर सकती है, क्योंकि राष्ट्रपति निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है और वह निषेधाधिकार

सामान्यतः या तो सम्बन्धित कार्यालय के या निर्वाचकों के कतिपय वास्तविक रूप से संयुक्त गुटों के विरोध को या इस विश्वास को प्रतिबिम्बित करता है कि सम्बन्धित प्रस्ताव का प्रभाव अर्थ-व्यवस्था अथवा समस्त समाज के लिए हानिकारक होगा। कांग्रेस किसी निषेधाधिकार की अवहेलना तभी कर सकती है, जब प्रत्येक सदन में उसके विरुद्ध दो-तिहाई मत प्राप्त हों और निर्वाचन-प्रणाली ऐसी है कि किसी महत्त्वपूर्ण प्रस्ताव के सम्बन्ध में साधारणतः ऐसा तब तक नहीं हो सकता, जब तक तीन बड़े गुटों—व्यवसाय, कृषि और श्रम में से प्रत्येक का कम से कम एक बड़ा भाग उसका समर्थन न करे।

न कोई राष्ट्रपति ही अपने आप तब तक कोई बड़ा परिवर्तन कर सकता, जब तक वह उसी प्रकार कांग्रेस की कार्यप्रणाली से उत्पन्न होने वाली बाधाओं को दूर न कर ले और यदि कोई बड़ा गुट अथवा निर्वाचकों का क्षेत्र संयुक्त रूप से विरोध करे और यहाँ तक सोचने लगे कि राष्ट्रपति इस गुट के प्रति अन्याय करना चाहते हैं, जिसकी सम्भावना नहीं रहती, तो इन बाधाओं को दूर करना सरल नहीं होता।

नौकरशाही के नियंत्रण तथा सार्वजनिक नीति के स्रोतों पर हमने जो विचार किया है, उस पर यदि हम ध्यान दें, तो अमरीकी पद्धति की कतिपय विशेषताएँ स्पष्ट हो जायंगी। सत्ता का कोई भी महत्त्वपूर्ण केन्द्र अपने अस्तित्व को तब तक दीर्घ काल तक कायम नहीं रख सकता, जब तक वह सांविधानिक दृष्टि से अपने समकक्ष केन्द्र को सर्वप्रथम इस बात का विश्वास न दिला दे कि उसका अस्तित्व उचित है। यह अधिकारों के पृथक्करण का आधुनिक महत्व है। यह नेतृत्व को स्वीकार करने से पूर्व अपने समकक्षों को विश्वास दिलाने के उत्तरदायित्व को संख्याबद्ध करता है। यह बात प्रशासन के विरुद्ध कांग्रेस के सम्बन्ध में और कांग्रेस के विरुद्ध प्रशासन के सम्बन्ध में लागू होती है। संसद के विपरीत कांग्रेस में कोई इतना प्रबल दलीय अनुशासन नहीं है, जो विश्वास न होने पर विचार-साम्यता के लिए बाध्य कर सके। इसके अतिरिक्त समानता अब केवल एक सांविधानिक स्थिति ही नहीं रह गयी है। कांग्रेस के कर्मचारियों की संख्या में वृद्धि के साथ यह एक बार पुनः प्राविधिक योग्यता की समानता भी बन गयी है।

.१२.

आन्तर्राष्ट्रीय नीति के साधन

एडवर्ड एस. कोरविन ने अपनी पुस्तक 'दि प्रेसीडेंट: आफिस एंड पावर्स' में लिखा है—'संविधान, जिस पर केवल समस्या को प्रभावित करने की क्षमता रखने वाले उस अधिकार की दृष्टि से विचार किया जाता है, जिसे वह निश्चयात्मक रूप से प्रदान करता है, अमरीकी परराष्ट्रनीति के निर्धारण के विशेषाधिकार के लिए संघर्ष को आमंत्रण देता है।' निश्चय ही यह संघर्ष राष्ट्रपति तथा कांग्रेस के बीच होता है तथा कांग्रेस के अन्तर्गत इसका सम्बन्ध सीनेट के साथ अधिक विशेष रूप से होता है।

इन सम्बन्धित सांविधानिक प्रावधानों को प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष, दो भागों में बाँट सकते हैं। प्रत्यक्ष प्रावधान निम्नलिखित हैं—संधियाँ राष्ट्रपति द्वारा सीनेट के दो तिहाई सदस्यों के परामर्श और सहमति से की जाती हैं। राष्ट्रपति सशस्त्र सेवाओं के प्रधान सेनापति हैं। दोनों सदनों के बहुमत से कांग्रेस युद्ध की घोषणा करती है। विदेशी वाणिज्य एक ऐसा विषय है, जिसमें कांग्रेस को कानून बनाने का अधिकार दिया गया है, पर ऐसे भी अनेक अधिकार हैं, जो अप्रत्यक्ष रूप से आन्तर्राष्ट्रीय नीति से सम्बन्धित हैं, जिनका काफी प्रभाव पड़ता है। सर्वप्रथम राष्ट्रपति का प्रशासनिक अधिकार है, जिसकी परिभाषा भी उचित ढंग से नहीं की गयी है, किन्तु जो अत्यन्त विस्तृत है। उसे कानूनों को लागू करने का अधिकार है, जिनमें संधियाँ तथा प्रत्यक्षतः आन्तर्राष्ट्रीय कानून भी सम्मिलित हैं। कांग्रेस को धन-विनियोग का अधिकार प्राप्त है तथा विदेशी वाणिज्य के अतिरिक्त ऐसे अनेक क्षेत्र हैं, जिनमें कानून बनाने का कांग्रेस को अधिकार है। ये क्षेत्र ऐसे हैं, जिनका महत्त्व आन्तर्राष्ट्रीय हो गया है। यह व्यवस्था भी की गयी है कि नियुक्तियाँ, जब तक विशेष रूप से छूट न दे दी जाय, राष्ट्रपति द्वारा की जाएंगी, किन्तु सीनेट से उनकी पुष्टि करानी होगी।

यदि हम इन अधिकारों को जोड़ी के रूप में रखें, तो कोरविन का अर्थ अधिक स्पष्ट हो जायगा। संधियों तथा नियुक्तियों के लिए राष्ट्रपति तथा कांग्रेस

(इस मामले में सीनेट) द्वारा कार्यवाही की आवश्यकता होती है। विनियोगों द्वारा प्रशासनिक अधिकार पर नियंत्रण एवं संतुलन रखा जाता है। राष्ट्रपति को प्रधान सेनापति के रूप में जो अधिकार प्राप्त है, वह कांग्रेस के युद्ध की घोषणा करने सम्बन्धी अधिकार से संतुलित हो जाता है। समकालीन प्रकार के कानून स्वेच्छानुसार कार्य करने का जो व्यापक क्षेत्र प्रदान करते हैं, उसको देखते हुए कानूनों के कार्यान्वय तथा स्वीकृति को भी इसी प्रकार संतुलनकारी समझा जा सकता है।

यह स्पष्ट है कि इस प्रकार की व्यवस्था में, और अनेक प्रावधानों का स्वरूप पूर्णतया सामान्य अथवा यहाँ तक कि अस्पष्ट होने के कारण, जटिल स्थिति को वास्तविक रूप से समझने के लिए पूर्वकालीन उदाहरणों तथा न्यायालयों के निर्णयों को प्रस्तुत करना आवश्यक होगा। राष्ट्र की स्थापना के बाद प्रायः तत्काल ही कुछ बातें स्पष्ट कर दी गयी थीं। संधि के लिए समझौता-वार्ता के साथ सीनेट को औपचारिक रूप से सम्बद्ध करना राष्ट्रपति वाशिंगटन को बहुत ही बुरा लगा तथा 'परामर्श एवं सहमति' विषयक धारा के 'परामर्श' से सम्बन्धित अंश को निकाल दिया गया। अब जो कुछ शेष रह गया है, वह यह है कि व्यक्तिगत सीनेटरों से कुछ परामर्श कर लिया जाता है तथा कभी-कभी (पहले की अपेक्षा अब ऐसा अधिक होता है।) आन्तर्राष्ट्रीय समझौता-वार्ताओं तथा सम्मेलनों में सीनेटरों को प्रतिनिधि बनाकर भेज दिया जाता है।

यह परम्परा भी कुछ महत्व की थी कि राष्ट्रपति सीनेट की सहमति के बिना, जो राजदूतों की नियुक्ति के लिए आवश्यक होती है, समझौता-वार्ताओं में भाग लेने के लिए अपने व्यक्तिगत अथवा विशेष दूतों का उपयोग कर सकता है। वैटिकन में अमरीकी प्रतिनिधित्व इसी ढंग का है। चूँकि इस प्रकार के प्रतिनिधि को राजदूत की स्थिति प्रदान करने से धार्मिक मतभेद उत्पन्न हो जाने की सम्भावना थी और सम्भवतः सीनेट की सहमति भी नहीं प्राप्त होती, इसलिए 'व्यक्तिगत दूत' की स्थिति अधिक सुविधाजनक प्रतीत हुई।

विधानमंडलीय दृष्टिकोण से कांग्रेस किसी भी संधि की धाराओं को रद्द कर सकती है अथवा किसी भी संधि को कार्यान्वित करने के लिए उचित कोष देने से इनकार कर सकती है और प्रशासन इसके सम्बन्ध में कुछ भी नहीं कर सकता। फिर भी, ऐसा संकट अभीतक बहुधा उत्पन्न नहीं हुआ। अन्तिम बात और जो बहुधा होती है यह है कि सीनेट पुष्टीकरण की प्रक्रिया के अंग के रूप में कतिपय बाध्यतामूलक प्रतिबन्ध लगा सकती है।

सरकार की स्थापना के तत्काल बाद घटनाओं अथवा उदाहरणों की एक ऐसी श्रृंखला प्रारम्भ हुई, जिससे विदेशी मामलों में राष्ट्रपति का अधिकार निरन्तर दीर्घकाल तक बढ़ता गया। कतिपय प्रारम्भिक उदाहरणों के बाद, जो अन्य प्रकार के थे, यह बात बहुत शीघ्र प्रमाणित हो गयी कि विदेशी सरकारों के साथ पत्र-व्यवहार का माध्यम कांग्रेस नहीं, प्रत्युत राष्ट्रपति होगा। अनेक दशाब्दियों तक हमारी लैटिन अमरीकी नीति के रूप में और अधिक हाल में विश्व-साम्यवाद के साथ संघर्ष में इस अधिकार का स्वतंत्रतापूर्वक प्रयोग किया गया।

अमरीकी गृहयुद्ध में राष्ट्रपति लिंकन ने प्रशासनिक अधिकार का इस ढंग से विस्तार किया, जिसके अनुसार बाद के राष्ट्रपतियों ने भी अधिकांशतः आन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में काम किया। उन्होंने बन्दरगाहों की घेराबन्दी कर, सैनिक कानून लागू कर तथा उसके अन्तर्गत नये अपराधों की सृष्टि कर एवं उनके लिए दण्ड देकर, पत्रों को मेल से निकाल कर तथा दासों को मुक्त कर प्रधान सेनापति तथा कानून को लागू करने के अधिकारों को संयुक्त कर दिया। उन्होंने ये समस्त कार्य कांग्रेस की पूर्व कार्रवाई के बिना ही किये।

राष्ट्रपति विल्सन ने इन अधिकारों को और भी आगे बढ़ा दिया। सीनेट के अधिकार प्रदान करने से इनकार कर दिये जाने पर भी उन्होंने अमरीकी व्यापारिक पोतों को शस्त्र-सज्जित किया। विदेशों में सेना का बहुधा उपयोग कर उन्होंने युद्ध के कार्यों तथा आन्तर्राष्ट्रीय कानून की रक्षा के लिए पुलिस-कार्रवाई के बीच के अन्तर की पुष्टि की और इस प्रकार असन्दिग्ध रूप से आन्तर्राष्ट्रीय कानून के रक्षार्थ पुलिस-कार्रवाई को अपने पद का विशेषाधिकार बना दिया।

राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने प्रशासनिक समझौते द्वारा संधि करने की प्रक्रिया के वैकल्पिक प्रयोग की उपेक्षा करते हुए नौसैनिक अड्डे के लिए विध्वंसक जहाजों का व्यापार किया, फिनलैंड पर अधिकार किया, 'अटलांटिक घोषणा-पत्र' का निर्माण किया तथा मंचूरिया में सोवियत रूस द्वारा पुनः अधिकार-ग्रहण को स्वीकार किया। सशस्त्र सेनाओं के प्रधान सेनापति की हैसियत से उन्होंने अथवा राष्ट्रपति ट्रूमैन ने पनडुब्बियों को देखते ही डुबा देने का आदेश जारी किया, ऐसे सैनिक निर्णय किये, जिनके परिणामस्वरूप यूरोप का बहुत बड़ा भाग वास्तविक रूप से सोवियत रूस के हाथों में चला गया, जैसा कि समय ने दिखा दिया है, अर्द्ध-स्थायी रूप से यूरोप में अपनी सेनाएँ रखीं, उत्तर कोरियाई आक्रमण के विरुद्ध दक्षिण कोरिया की सहायता के

लिए अमरीकी सशस्त्र सेना को आदेश दिया। यह अन्तिम कार्रवाई बाद में संयुक्त राष्ट्रसंघीय पुलिस कार्यवाही के रूप में परिणत हो गयी।

यह स्पष्ट प्रतीत होता है कि राष्ट्रपति के इन अधिकारों ने—विदेशी सम्बन्धों पर, सशस्त्र सेनाओं पर उसके अधिकार तथा उसके अवशिष्ट प्रशासनिक अधिकार ने—युद्ध की घोषणा करने के कांग्रेस के अधिकार को, जो उसका विशेष अधिकार माना जाता रहा है, यदि पूर्णतः समाप्त नहीं कर दिया है, तो उसको वास्तविक रूप से अत्यधिक प्रभावहीन बना दिया है। कहने के लिए वह अधिकार अब भी विद्यमान है क्योंकि यदि कांग्रेस चाहे, तो वह राष्ट्रपति को युद्ध करने के लिए बाध्य कर सकती है। वास्तविक अर्थ में उसका कोई अस्तित्व नहीं है, क्योंकि सामान्यतः राष्ट्रपति उन घटनाओं पर नियंत्रण कर सकता है, जिनके परिणामस्वरूप युद्ध प्रारंभ होता है और इस प्रकार कांग्रेस के समक्ष एक स्थापित तथ्य प्रस्तुत कर सकता है। अमरीका इतिहास के बड़े युद्धों में से पांच युद्ध राष्ट्रपति की नीतियों से ही हुए। इसका अर्थ यह नहीं है कि जब समय आया, तब कांग्रेस अनिच्छुक थी या कांग्रेस का प्राथमिक निर्णयों से मतभेद था—सामान्यतः बात इसके बिल्कुल विपरीत थी—प्रत्युत इसका अर्थ यह है कि अनेक मामलों में वास्तविक महत्वपूर्ण निर्णय राष्ट्रपति द्वारा अकेले किये गये।

सशस्त्र सेनाओं के उपयोग के अतिरिक्त अमरीकी विदेश नीति का संचालन अधिकांशतः अनेक औपचारिक साधनों द्वारा होता है। चार प्रमुख साधन ये हैं—संधि, प्रशासनिक समझौता, संयुक्त राष्ट्रसंघीय कार्यवाही तथा कांग्रेस का एक कानून। कांग्रेस के प्रस्तावों को एक विशेष प्रकार का कांग्रेस का कानून समझा जा सकता है।

संधि, समझौता तथा कानून का, विशेषतः पहली दो बातों का उपयोग बहुत भ्रमपूर्ण होता है। यह प्रत्यक्ष प्रतीत होता है कि संधि तथा प्रशासनिक समझौते तथ्य की दृष्टि से अन्तरपरिवर्तनीय हैं; क्योंकि कोई भी आन्तर्राष्ट्रीय कार्य, जो एक साधन द्वारा सम्पन्न किया जाता है, वह दूसरे साधन द्वारा भी हो सकता है। हाल के वर्षों में सापेक्षिक रूप से तथा पूर्णरूप से भी समझौते के उपयोग में अत्यधिक वृद्धि हो गयी है। यह सीनेट के विशेष प्रभाव में ह्रास की प्रवृत्ति का एक प्रमाण है—यह एक ऐसा ह्रास है, जो एक ओर राष्ट्रपति के अधिकार के विपरीत तथा दूसरी ओर समस्त कांग्रेस के विपरीत हुआ है। संधि करने में सीनेट के दो तिहाई मत के विपरीत समस्त कांग्रेस के कार्य की

सम्भावनाएँ इसके पूर्व टेक्सास के मामले में स्पष्ट हो गयी थीं। सीनेट ने दो तिहाई मत से इस संधि की पुष्टि करने से इनकार कर दिया था, पर कांग्रेस ने बाद में अपने दोनों सदनों के बहुमत से उसे स्वीकृति दे दी।

संधि की अपेक्षा प्रशासनिक समझौतों पर अधिक निर्भर करने की प्रवृत्ति की, विशेषतः सीनेट में, कड़ी आलोचना की गयी है। अत्यन्त महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक समझौते गुप्त रूप से किये जा सकते हैं। उदाहरण के लिए याल्टा-समझौता है, जिसके द्वारा प्रशान्त महासागरीय युद्ध में प्रवेश करने के मूल्य के रूप में चीन की उपेक्षा कर सोवियत रूस को महत्त्वपूर्ण सुविधाएँ प्रदान की गयीं। इस गोपनीयता की आलोचना यह कह कर की गयी है कि इससे संविधान निर्माताओं की इस स्पष्ट इच्छा की अवहेलना होती है कि कोई भी गुप्त संधि नहीं होनी चाहिए। फिर भी, अभी तक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण मामलों का निबटारा संधियों के रूप में किया जाता है और सीनेट का विशेष कार्य एक वास्तविक कार्य बना हुआ है।

अभी तक जो चित्र प्रस्तुत किया गया है, उससे आन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में राष्ट्रपति की सर्वोच्चता अथवा आधिपत्य की अटल प्रवृत्ति का संकेत मिलता हुआ प्रतीत होता है। फिर भी, कुछ ऐसी घटनाएँ हुई हैं, जो इतनी हाल की तथा इतनी गहरी हैं कि यद्यपि उनके दीर्घकालीन प्रभाव का अभी पूर्ण रूप से मूल्यांकन नहीं किया जा सकता, तथापि जो अभी तक राष्ट्रपति और स्वयं सीनेट के विरुद्ध समस्त कांग्रेस के कार्य में अत्यधिक वृद्धि करती हुई प्रतीत हुई हैं। ये घटनाएँ विदेशी मामलों में जनता की व्यापक रुचि के विकास तथा तथाकथित 'सम्पूर्ण' कूटनीति के उत्थान का परिणाम हैं। ये दोनों एक दूसरे से असम्बद्ध नहीं हैं।

लोक-रुचि के विकास का कांग्रेस पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ा है। अब निर्वाचन-अभियान में परराष्ट्र नीति एक बड़ा विषय हो गया है। स्थानीय संस्थाओं द्वारा इस सम्बन्ध में बहुधा शिष्टमंडल भेजे जाते हैं तथा प्रस्ताव स्वीकृत किये जाते हैं एवं निर्वाचकों द्वारा पत्र भी भेजे जाते हैं। दोनों सदनों के सदस्यों को बहुधा इस विषय पर बोलने के लिए उनके जिलों या राज्यों में बुलाया जाता है। घरेलू मामलों में भी इसका जो व्यापक एवं बहुधा निर्णायक महत्त्व है, उसका अनुभव वे स्वयं अपने दिन प्रति दिन के कार्य में अधिकाधिक करते हैं। वर्षों से स्कूलों तथा कालेजों ने आन्तर्राष्ट्रीय घटनाओं पर जोर दिया है। और इसी प्रकार वयस्क शिक्षा की विभिन्न संस्थाओं ने भी इस पर ही जोर दिया है।

सबसे अधिक दिलचस्पी द्वितीय विश्व-युद्ध से तथा इस तथ्य से उत्पन्न हुई है कि प्रथम विश्व-युद्ध के बाद जो कुछ हुआ, उसके विपरीत द्वितीय विश्व-युद्ध के क्रांतिकारी परिणामों से बच निकलने में अमरीका असमर्थ सिद्ध हुआ है। इस लिए हमारी सीमा से बाहर की इन समस्याओं में अधिक से अधिक और निरन्तर दिलचस्पी लेने के लिए कांग्रेस बाध्य हो गयी है तथा संविधान के अंतर्गत ऐसे अधिकार प्राप्त हैं, जिनके द्वारा इस प्रकार की दिलचस्पी को प्रबल प्रभाव के रूप में परिणत किया जा सकता है।

दूसरी बात यह है कि हम लोग 'सम्पूर्ण' कूटनीति के युग में रहते हैं। अब विश्व-संघर्ष के सम्बन्ध में प्रारम्भिक रूप से भी यह नहीं सोचा जाता कि अन्ततोगत्वा उसका निबटारा सैनिक मार्ग द्वारा किया जा सकता है हालाँकि यह बहुत महत्त्वपूर्ण है। इसका कारण यह है कि समकालीन संघर्ष एक राष्ट्र के विरुद्ध दूसरे का संघर्ष मात्र नहीं है, बल्कि यह ऐसा संघर्ष है, जिसमें प्रत्येक राष्ट्र—लौहावरण के भीतर तथा बाहर, दोनों ओर के राष्ट्र—आन्तरिक रूप से विभाजित है तथा प्रत्येक भाग के मित्र और शत्रु प्रत्येक अन्य राष्ट्र में होते हैं। इसलिए किसी राष्ट्र का विशेष सत्तारूढ़ दल इस सम्पूर्ण कूटनीति को—सैनिक साधनों के साथ-साथ अथवा उनसे अधिक अथवा उनके बदले आर्थिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक, मनोवैज्ञानिक और आध्यात्मिक साधनों द्वारा अपनी सीमाओं के भीतर और बाहर निवास करने वाली जनता तक पहुँचने को—अधिकाधिक आवश्यक पाता है। इससे आज आन्तराष्ट्रीय क्षेत्र में 'कार्यक्रमों' का दिन आ गया है। स्वतंत्र विश्व का सब से शक्तिशाली राष्ट्र होने तथा इसलिए उसका प्रमुख नेता होने के कारण अमरीका की नीतियों में कार्यक्रमों की अधिकता रहती है : मार्शल योजना, प्राविधिक सहायता, सैनिक सहायता, आन्तराष्ट्रीय विनिमय सुदृढ़ीकरण तथा संयुक्त राष्ट्रसंघ से सम्बंधित विभिन्न संस्थाओं के साथ सहयोग। और इन कार्यक्रमों के लिए केवल इस बात की आवश्यकता नहीं होती कि कांग्रेस के कानून द्वारा उनकी प्रारम्भिक पुष्टि कर दी जाय, प्रत्युत इससे भी अधिक उनके लिए निरन्तर धन-विनियोग के रूप में कांग्रेस की कार्रवाई की आवश्यकता होती है।

इस प्रकार कांग्रेस का कार्य पुनः महत्त्वपूर्ण एवं निश्चयात्मक हो गया है तथा प्रशासन के कार्य की तुलना में न तो इसके गुण में और न इसकी मात्रा में किसी प्रकार की कमी हुई है। इस बात को अच्छी तरह से समझने के लिए इसके कई स्वरूपों पर विचार करना उचित होगा।

सर्वप्रथम बात यह है कि समझौतों, संधियों अथवा कार्यक्रमों से सम्बन्धित अनेक महत्त्वपूर्ण समझौता-वार्ताओं में कांग्रेस की सम्बन्धित समितियों के सदस्यों को सम्मिलित करना एक निश्चित नीति बन गयी है। युद्ध की समाप्ति के पूर्व बहुत समय तक विदेश मंत्री या उनके प्रतिनिधि युद्धोत्तरकालीन समस्याओं और समझौतों के सम्बन्ध में विचार-विमर्श करने के लिए न्यूनाधिक मात्रा में नियमित रूप से सीनेटरों के साथ अनौपचारिक रूप से मिला करते थे। इसके बाद दोनों पार्टियों के महत्त्वपूर्ण सीनेटरों को लंदन, सान-फ्रांसिस्को तथा ब्रेटन वुड्स सम्मेलनों में भाग लेने के लिए औपचारिक रूप से मनोनीत किया गया। इस प्रकार संयुक्त राष्ट्र संघ का घोषणापत्र तथा आन्तर्राष्ट्रीय पुनर्निर्माण तथा विकास बैंक आंशिक रूप से सीनेटरों द्वारा ही बनाये गये और बाद में उनकी पुष्टि की गयी। इस तथ्य ने निस्संदेह इस पुष्टीकरण को बहुत अधिक सुविधाजनक बना दिया। हवाना सम्मेलन में, जहाँ आन्तर्राष्ट्रीय व्यापार संगठन का घोषणापत्र तैयार किया गया, कांग्रेस को प्रतिनिधित्व न देने के ही कारण उसने उसका पुष्टीकरण नहीं किया।

कम से कम दो मामलों में कांग्रेस के समर्थन का अग्रिम संकेत मिल जाने से प्रशासन ने विश्वासपूर्वक कतिपय नीतियों के अनुसार कार्य किया है। इन में फुलब्राइट तथा कोनोली के प्रस्तावों, जिनके द्वारा एक आन्तर्राष्ट्रीय संगठन में हमारे बने रहने का समर्थन करने का वचन दिया गया तथा एक यूरोपीयन संघ की स्थापना के लिए कांग्रेस द्वारा बहुधा औपचारिक एवं अनौपचारिक रूप से व्यक्त की गयी इच्छा का समावेश था।

जनरल मैकार्थर के बर्खास्त किये जाने के मामले की सुनवाई के बाद दूर पूर्व के सम्बन्ध में जो सुदृढ़ मत प्रकट किया गया, उससे दोनों शाखाओं के मध्य पारस्परिक सहानुभूति के गम्भीर अभाव को, जो पहले सुदूरपूर्वीय नीति के सम्बन्ध में पाया जाता था, दूर करने में कुछ सहायता मिली।

अमरीका की युद्धोत्तर विदेश नीति का एक अत्यन्त उल्लेखनीय पहलू उसकी द्विपक्षीयता रही है (जैसा कि हाल में ब्रिटेन की विदेश नीति में भी वह द्विपक्षीयता बहुत हद तक परिलक्षित हुई है) और इस द्विपक्षीयता को एक निश्चित मूल्य देकर प्राप्त किया गया है। यह मूल्य कांग्रेस-स्थित रिपब्लिकन नेताओं—विशेषतः स्वर्गीय सीनेटर वैण्डनबर्ग (१९४७ से १९४८ तक सीनेट की विदेश सम्बन्ध-समिति के अध्यक्ष) से परामर्श करने तथा उनके अनेक विचारों को स्वीकार करने में विदेश-विभाग की तत्परता के रूप में चुकाना गया है।

इससे भी कांग्रेस का कार्य बढ़ गया है और इस प्रकार द्विपक्षीय दृष्टिकोण पर जो अत्यधिक भार डाला गया है, उसका उसने अभी तक अधिकांशतः सामना किया है तथा सुदूरपूर्व भी इस प्रकार की द्विपक्षीयता के लिए एक क्षेत्र के रूप में यूरोप, लैटिन अमरीका और आन्तराष्ट्रीय संस्थाओं में सम्मिलित होने के लक्षण प्रकट कर रहा है।

कांग्रेस की स्वतंत्र प्रभावशीलता के विकास का स्वरूप एक दूसरा ही रहा है। बहुत दिनों तक विदेश-विभाग के अनेक व्यक्तियों का यह विश्वास था कि अपने क्षेत्र में बुद्धिमत्ता और ज्ञान पर उसका वास्तविक एकाधिपत्य—निश्चय ही नौसिखिये कांग्रेस के विरुद्ध—है। यद्यपि इस विश्वास को सामान्यतः व्यक्त नहीं किया जाता था, तथापि उसकी जड़ें गहराई तक पहुँची हुई थीं। विदेशी प्रश्नों तथा क्षेत्रों के सम्बन्ध में कांग्रेस के कतिपय सदस्यों के अत्यन्त व्यापक ज्ञान से बिल्कुल अलग, विदेश सम्बन्ध, विदेश-कार्य तथा अन्य समितियों को उपलब्ध होने वाले उच्च योग्यतासम्पन्न पेशेवर कर्मचारियों की संख्या-वृद्धि ने अब इस विश्वास को तर्कहीन बना दिया है। अब कांग्रेस मार्शल योजना, चीन-विषयक नीति तथा सेण्ट लारेन्स सी वे जैसे विषयों की पर्याप्त रूप से स्वतंत्र विवेचना करने की अधिक अच्छी स्थिति में है। यह निश्चित रूप से एक ऐसा मार्ग है, जिसमें स्वतंत्र कर्मचारी वर्ग ने दोनों शाखाओं के मध्य सत्ता के सन्तुलन को प्रभावित किया है। कांग्रेस में जो समर्थन और विरोध होता है, उसमें कर्मचारियों द्वारा किये जाने वाले विश्लेषण की अपेक्षा अधिक गहरे कारण स्वाभाविक रूप से अभिव्यक्त होते हैं, किन्तु ये विश्लेषण बुनियादी आंकड़ों पर इस प्रकार ध्यान केन्द्रित करते हैं कि वे बहुधा निर्णायक सिद्ध होते हैं।

कर्मचारियों की इस प्रकार की सहायता के प्राप्त हो जाने से विदेशी मामलों में कांग्रेस का वास्तविक प्रयत्न भी अपेक्षाकृत अधिक सम्भव हो जाता है। नीति-परिवर्तन में महत्त्वपूर्ण कारणों को पहचानना हमेशा कठिन होता है क्योंकि यह विशेषकर मानवीय प्रवृत्ति के विश्लेषण की ओर ले जाता है। फिर भी यह बात कही जा सकती है कि ऐसे कुछ परिवर्तनों में कांग्रेस के प्रयास से विदेश विभाग की नीति में मौलिक परिवर्तन हो गया। इस श्रेणी में हम उस परिवर्तन को सम्मिलित करते हैं, जिसके द्वारा चीनी राष्ट्रवादियों और कम्यूनिस्टों को एक साथ लाने का प्रयास करने के स्थान पर केवल च्यांग काई शेक का समर्थन करने की नीति अपनायी गयी; सोवियत निषेधाधिकार से मुक्ति

पाने के साधन के रूप में संयुक्त राष्ट्र संघ की सुरक्षा-परिषद के बदले उसकी वृहत्सभा को बाध्यतामूलक निर्णय करने का अधिकार प्रदान करने की एचिसन योजना भी इसी प्रकार के परिवर्तन की कोटि में आती है। इसके अतिरिक्त फ्रांको के स्पेन के बहिष्कार के स्थान पर उसे वित्तीय सहायता प्रदान करने की नीति (जिसे कुछ सैनिक दबाव के कारण भी अपनाया गया) तथा मनोवैज्ञानिक एवं सांस्कृतिक कार्यक्रमों के क्षेत्र में हुई घटनाओं को भी इसी श्रेणी में सम्मिलित किया जा सकता है। १९४८ का स्मिथ मुण्ट कानून, जिसके अनुसार सूचना तथा शैक्षणिक विनिमय कार्यक्रम बनाया गया, अधिक आक्रमणात्मक आदर्शवादी तथा मनोवैज्ञानिक संघर्ष की अनुपस्थिति में कांग्रेस के क्षेत्रों में वर्तमान अशांति का अग्रदूत था।

इसके अलावा कांग्रेस में वास्तविक कानून या प्रस्ताव के जरिये प्रशासन पर मर्यादा लादने की प्रवृत्ति घर कर गयी है। इनमें से कुछ ये हैं—पारस्परिक व्यापार समझौते का अधिकार प्रदान किया गया। इनमें वास्तविक कानूनों को रद्द करने पर निषेधाधिकार के प्रयोग को रोकने के लिए काल-सीमा निर्धारित कर दी गयी। यूरोप में सेना रखने का अधिकार देते समय संख्या बढ़ाने के समय परामर्श लेने की बात का उल्लेख करने का प्रयास किया गया। कुछ सीमाएँ विनियोग विधेयकों में भी हैं।

एक ऐसा अस्पष्ट प्रभाव-क्षेत्र भी है, जिसमें कांग्रेस अथवा कांग्रेस के सदस्य अन्य राष्ट्रों से एक प्रकार से अनुत्तरदायित्वपूर्ण ढंग से ऐसी बातें कह सकते हैं, जिन्हें यदि प्रशासन सार्वजनिक रूप से कह दे, तो हमारे सम्बन्धों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़े बिना नहीं रहेगा। कांग्रेस के सदस्य स्ट्रासबर्ग में अनौपचारिक बैठक में यूरोपीय संसदों के अनधिकृत प्रतिनिधियों से संघीय पश्चिम यूरोप सम्बन्धी अमरीकी विचारधारा को कह सकते हैं और उसका कोई प्रतिकूल प्रभाव भी नहीं पड़ेगा और अधिक अनुचित दबाव भी नहीं समझा जा सकता, किन्तु यदि यही बात राष्ट्रपति या विदेशमंत्री वक्तव्य में कहें, तो इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। दूसरे शब्दों में कांग्रेस बेरोमीटर का काम कर सकती है या करती है। इससे अन्य देश की नीति को अमरीकी जनमत के अनुकूल परिवर्तित किया जा सकता है; क्योंकि वहाँ किसी प्रकार के दबाव का तत्त्व नहीं रहता या यही बात प्रशासन के प्रतिनिधित्व के जरिये होती, तो दूसरी बात होती। ऐसा प्रभाव कांग्रेस के एक अबाध्यतामूलक संयुक्त अथवा साधारण प्रस्ताव के रूप में हो सकता है; यह सदन में होने वाले वाद-विवाद में हो सकता है।

यह रचनात्मक एवं इसके विपरीत भी हो सकता है, पर अन्य सम्बन्धित राष्ट्र की कीमत पर ही इसकी उपेक्षा की जा सकती है।

अमरीकी विदेश नीति निर्माण के किसी भी सामान्य मूल्यांकन में यह बात माननी ही होगी कि राष्ट्रपति को बहुत अधिक सुविधाएँ प्राप्त हैं। प्राथमिक रूप से उसका ही यह काम है। उसके पास गोपनीय तथा अगोपनीय दोनों प्रकार की सूचनाएँ रहती हैं और वे इतनी जल्दी आती हैं कि कांग्रेस के कर्मचारियों को, चाहे वे कितने ही योग्य क्यों न हो, नहीं मिल सकतीं। प्रधान सेनापति की हैसियत से वह ऐसी संकटकालीन स्थिति उत्पन्न करने की स्थिति में है कि कांग्रेस के पास और कोई चारा ही नहीं रहता। अन्ततः राष्ट्रपति के पद की प्रतिष्ठा तथा प्रभाव भी एक बड़ी चीज है।

इतने पर भी कांग्रेस, प्रतिनिधि सभा तथा सीनेट को सुझाव तथा समर्थन या अस्वीकृति के सम्बन्ध में अतुलनीय अधिकार नहीं है। कांग्रेस का हस्तक्षेप इस अर्थ में नौकरशाही-विरोधी माना गया है क्योंकि इसने सभी समस्याओं के सम्बन्ध में नये दृष्टिकोण की दलील प्रस्तुत की है। यह जनता को शिक्षित करती है। यह गोपनीयता की जबर्दस्त विरोधी है। यह जटिल है तथा निश्चित रूप से कभी-कभी तो इसने अपना काम बहुत अनुत्तरदायित्वपूर्ण ढंग से किया है। पर साथ ही कभी-कभी इसने प्रशासन के प्रस्ताव का इस उत्साह से समर्थन किया है कि उसमें इतना बल आ गया है, जो तभी आता है जब कि उसके पीछे सारा राष्ट्र रहता है। यह बात कम महत्त्वपूर्ण नहीं है कि गत १० वर्षों के भीतर सभी बड़े आन्तर्राष्ट्रीय कानून २=१०=१ के बहुमत से स्वीकृत हुए हैं। यह निश्चित है कि कांग्रेस कार्यवाही में कुछ देरी उत्पन्न कर देती है। स्वयं इसके सदस्यों में विनियोग समितियों तथा नीति समितियों के बीच अन्तर्निहित मतभेद समय-समय पर उत्पन्न हो जाता है। कांग्रेस का स्थानीयवाद भी कभी-कभी इसकी नियमावलियों में दृष्टिगोचर हो जाता है। इस पर भी अमरीकी विदेश नीति में विभिन्न प्रकार की क्रांतियाँ हुई हैं, जिनके सम्बन्ध में २५ वर्ष पूर्व लोग विश्वास ही नहीं कर सकते थे। इस विशाल महत्त्वपूर्ण क्षेत्र में कांग्रेस तथा प्रशासन का सम्बन्ध कुल मिलाकर बहुत घनिष्ट एवं सहयोगपूर्ण रहा है, पर यहाँ भी यह सामान्य सिद्धांत लागू है कि प्रत्येक शाखा दूसरी को विश्वास दिलाकर ही कोई भारी परिवर्तन कर सकती है।

१३

राजनीतिक पार्टियाँ

अमरीकी शासन-पद्धति के जिन अनेक पहलुओं के सम्बन्ध में ब्रिटिश प्रेक्षक परेशान रहते हैं, उनमें अमरीकी दल पद्धति सबसे अधिक परेशान करने वाली है। ब्रिटेनवासी दो बड़ी पार्टियों की अपनी दीर्घकालिक परंपरा के साथ एक पार्टी के अंतर्गत मतों में पर्याप्त रूप से व्यापक अन्तर का होना अनुचित नहीं मानते, किन्तु वे आशा करते हैं कि कोई व्यक्ति उस स्थान के निकट ही कहीं जाकर रुक जायगा, जहाँ से दूसरा मत प्रारम्भ होता है। इसके अलावा वे संसद (पार्लमेंट) में पार्टी के नेताओं द्वारा निश्चित की गयी कार्यवाइयों के समर्थन के लिए दलगत निष्ठा की आशा करते हैं, क्योंकि संसदीय शासन-पद्धति को मूलतः पार्टी का उत्तरदायित्व माना जाने लगा है और इस निष्ठा से विचलित होने की सजा बहुधा राजनीतिक आत्महत्या अथवा कम से कम पार्टी से निष्कासन होती है। हाल के मतदान-विषयक आंकड़ों से मतदाताओं में मजदूर और अनुदार दल के उम्मीदवारों का समर्थन करने वाले मतदाताओं की अनिश्चितता का सापेक्षिक रूप से बहुत कम संकेत मिलता है। मतदान न करने पर भी उतनी ही अप्रसन्नता व्यक्त की जाती है, जितनी कि पार्टी बदलने से। तृतीय दल के प्रभाव में वर्तमान समय में तीव्र कमी होने के अतिरिक्त मतदान में स्वतंत्रता बहुत कम रह गयी है।

दूसरी ओर अमरीका में ऐसा प्रतीत होता है कि प्रायः एक तिहाई मतदाता अपने को स्वतंत्र मानते हैं और अन्य मतदाताओं में से अधिकांश पार्टी सीमा को पार कर दूसरी पार्टी के उम्मीदवारों को मतदान करने में नहीं हिचकिचाते। कांग्रेस के मतदान के समय मतदान के अनिवार्यतः निर्दलीय स्वरूप का उल्लेख पहले ही किया जा चुका है। यहाँ तक कि राष्ट्रपति को कांग्रेस में जो समर्थन प्राप्त होता है, वह भी बहुधा विपक्षी दल से प्राप्त होता है।

दोनों देशों में एक अपरिवर्तनीय प्रवृत्ति के कारण वहाँ के निवासी सामान्यतः दो बड़ी पार्टियों का समर्थन करते हुए प्रतीत होते हैं। वहाँ अन्य पार्टियाँ भी रही हैं और हैं, किन्तु मतदाताओं को एक बार यह स्पष्ट हो जाने

पर कि तीन विरोधी पार्टियों में से कौन-सी दो सशक्त हैं, शेष तीसरी पार्टी का समर्थन बहुत कम हो जाता है। इसका श्रेय मुख्यतः एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र को हैं, जहाँ चुनाव बहुत कम बहुमत के आधार पर होते हैं और इससे यह पता चलता है कि लोग अपने मतों को बरबाद नहीं करना चाहते। ब्रिटिश पद्धति के अनुसार पार्लमेंट के लिए खड़े होने वाले एक उम्मीदवार को निश्चित संख्या के मत प्राप्त करने होते हैं अन्यथा उसकी जमानत जब्त हो जाती है, किन्तु अमरीका में ऐसा नियम नहीं है, और चुनावों के परिणाम असमान नही होते। राष्ट्रपति के चुनाव की व्यवस्था भी इसी प्रकार है।

अमरीका में यह कहने का लोभ पाया जाता है कि डेमोक्रेटों और रिपब्लिकनों में कोई वास्तविक अंतर नहीं है। इस बात की सत्यता इस तथ्य में निहित है कि किसी विषय पर प्रायः किसी भी सम्माननीय दृष्टिकोण का समर्थन करने वाले व्यक्ति वास्तव में दोनो ही दलों में पाये जाते हैं। हम कांग्रेस में इसके प्रभाव को पहले ही देख चुके हैं, जहाँ अधिकांश विषयों पर पक्षावलंबिता से बहुत कम काम लिया जाता है और जहाँ बिना किसी प्रकार के अपवाद के प्रत्येक दल का एक बड़ा भाग विवादग्रस्त प्रश्नों में दोनों ओर रहता है।

ऐसा समय भी था, जब पार्टी आज की अपेक्षा बहुत अधिक वास्तविक थी। अत्यन्त प्रारंभिक वर्षों से ही एलेक्जेण्डर हेमिल्टन का केन्द्रीयकरण करने वाला दृष्टिकोण और थामस जेफर्सन का विकेन्द्रीयकरण करने वाला और लोकप्रिय दृष्टिकोण व्यक्तियों को विभक्त करते रहे हैं तथा फेडरलिस्ट-डेमोक्रेटिक (जिसे पहले रिपब्लिकन कहा जाता था) फूट कम से कम कभी-कभी उस फूट के समान दिखायी देती थी, जिसने बाद में दो बड़ी पार्टियों की फूट का रूप धारण कर लिया। फिर भी, विशेषकर हाल में, डेमोक्रेटिक पार्टी में दक्षिण से एक सशक्त अनुदार तत्त्व ने अपना स्थान बना लिया और विग तथा बाद में रिपब्लिकन पार्टियों ने सामान्यतः अपने समर्थन के आधार के अंग के रूप में व्यापक एवं जनता के मध्य जड़ें जमाने का प्रयास किया। अब्राहम लिंकन और थियोडोर रूजवेल्ट के अन्तर्गत रिपब्लिकन पार्टी ने डेमोक्रेटिक पार्टी के अनुदारवादी नेताओं के विरुद्ध उदारतावाद की ज्योति प्रज्ज्वलित की। डेमोक्रेटिक पार्टी सबसे अधिक पुरानी है। इसके महान राष्ट्रपति जेफर्सन, जेक्सन, क्लीवलेण्ड, विल्सन, फ्रैंकलिन रूजवेल्ट, ट्रूमैन—ये सभी व्यक्ति ऐसे थे, जिन्होंने बहुधा कांग्रेस में स्वयं अपने दल के अनेक सदस्यों के विरुद्ध सामान्य जनता की प्रगति पर बल दिया। यदि गृह-युद्ध के

वाद डेमोक्रेटिक पार्टी का एक पैर ऐतिहासिक दृष्टि से अनुदार दक्षिण में रहा है, तो दूसरा जनता और बड़े नगरों के विदेशों में जनमे नागरिकों के बीच रहा है। बाद के वर्षों में जब जब नेताओं ने सीमावर्ती आमूल सुधारवाद और पश्चिम के उत्थान के साथ इन दोनों को मिला दिया है, तब-तब यह पार्टी सत्तारूढ़ हो गयी।

फिर भी, रिपब्लिकन पार्टी मूल रूप से पश्चिम से प्रभावित रही और १९ वीं सदी के अंतिम ३० वर्षों के अधिकांश भाग में जब पूर्व के व्यापारिक हित राष्ट्रपति-पद और कांग्रेस पर अधिकार करने के लिए मध्य पश्चिम एवं पूर्व के अनुदार ग्रामीण क्षेत्रों के साथ हो गये, तब भी उसने अपने इतिहास की इस धारा का पूर्ण रूप से परित्याग कभी नहीं किया। थियोडर रूजवेल्ट के नेतृत्व में जब व्यापारी वर्ग का नियंत्रण समाप्त हुआ, तब पार्टी के अंदर से ही उनकी विशेषाधिकार-प्राप्त स्थिति पर सफलतापूर्वक प्रहार किया गया। १९३० तक रिपब्लिकन प्रशासन को राष्ट्रीय समृद्धि का श्रेय रहा और इस तथ्य से अनेक मजदूर दलीय सदस्य भी उसका अनुकरण करते रहे।

१९३२ से नये तथ्य कार्य करते प्रतीत होते हैं। दो उदार और दृढ़ विचार वाले राष्ट्रपतियों—रूजवेल्ट और ट्रूमैन—ने कृषकों और श्रमिकों की ओर से आर्थिक मामलों में सरकारी हस्तक्षेप का मार्ग प्रशस्त किया और यह कार्य इतनी तीव्र गति से हुआ कि दक्षिण में समर्थन काफी कम हो गया, यद्यपि आइसनहावर के प्रति वर्तमान रुख से यह संकेत नहीं मिलता कि इसका रिपब्लिकन पार्टी पर भी प्रभाव पड़ा है। इसके विरुद्ध इस तथ्य से कि सत्तारूढ़ न रहने पर पार्टी आलोचना को अधिक महत्त्व देती है, यह फल निकला है कि अनुदारवाद का रिपब्लिकनवाद से सम्बन्ध अधिक बढ़ता गया है। इसके कारण चाहे कुछ भी हों, धीरे-धीरे रिपब्लिकन पार्टी के मतदाताओं की संख्या में कमी होती गयी है। जहाँ एक बार इसका सामान्यतः बहुमत था, वहाँ अब निश्चित रूप से इसका अल्पमत है। सार्वजनिक मतदान से यह संकेत मिलता है कि ३५ वर्ष से कम उम्रवाले मतदाता रिपब्लिकन की अपेक्षा अधिकांशतः डेमोक्रेटिक अथवा स्वतंत्र हैं। इसके कारण पार्टी कांग्रेस में, विशेषतः प्रतिनिधि-सभा में मुख्यतः अनुदारवादी होते हुए भी राष्ट्रपति के पद के लिए अपने उम्मीदवार को अपने उदारवादी पक्ष अथवा दलगत राजनीति से पूर्णतः बाहर के व्यक्तियों को चुनने लगी है, ताकि स्वतंत्र मतदाता को आकृष्ट किया जा सके और वह अपनी खोयी हुई शक्ति को पुनः प्राप्त कर सके।

तब क्या कोई ऐसे राष्ट्रव्यापी प्रश्न हैं, जो दोनों दलों को वास्तव में दलगत आधार पर विभक्त करते हैं? वर्षों तक संरक्षणात्मक तटकर इस स्थान की पूर्ति करता रहा, किन्तु अब डेमोक्रेटों में दृढ़ रक्षित व्यापारवादी तत्त्व उत्पन्न हो गये हैं और रिपब्लिकनों ने पूर्वी समुद्री तट के लोगों को आकर्षित किया है, जिनकी समृद्धि विस्तारोन्मुख व्यापार से सम्बद्ध है। कृषि किसी पार्टी सिद्धांत को नहीं मानती, और न अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग, सार्वजनिक सत्ता, एकाधिकार विरोध, संगठित श्रमिक, सार्वजनीन सैनिक प्रशिक्षण, सामाजिक सुरक्षा एवं सार्वजनिक गृहनिर्माण के प्रश्नों पर किसी पार्टी सिद्धांत को महत्त्व दिया जाता है। ये विवादास्पद विषय हैं और दोनों पार्टियों के अधिकांश सदस्य विपक्ष में देखे जाते हैं, किन्तु हरेक विरोध करनेवाले का ठोस अल्पमत इतना नहीं होता, जितना किसी विशिष्ट प्रश्न पर अपने ही नेतृत्व के लिए होता है।

ऐसा क्यों होता है? हम पहले ही बता चुके हैं कि दो मुख्य कारण निम्न-लिखित हैं:- बिना किसी सामान्य मानदण्ड के प्रश्नों की अनेकता तथा यह तथ्य कि पार्टी संगठन मुख्यतः स्थानीय होता है। राष्ट्रीय रंगमंच इस तथ्य से निर्मित होता है कि निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित स्वतंत्र कार्यपालनाधिकारी (Executive) कांग्रेस में पार्टी की स्वतंत्रता की अनुमति देता है और फिर भी सरकार का पतन नहीं होता, जैसा कि लोकसदन (House of Commons) में होता है।

प्रश्नों के बाहुल्य के सम्बन्ध में हम पहले ही कुछ विस्तारपूर्वक बता चुके हैं। कांग्रेस में हमने जिस तर्क-संगत समान मापदण्ड की ओर ध्यान आकृष्ट किया है, उसी अभाव का प्रतिरूप उन मतदाताओं में परिलक्षित होता है, जो अत्यधिक स्वतंत्र हैं तथा जिनमें एक दल की अपेक्षा एक व्यक्ति में विश्वास करने की प्रवृत्ति अत्यधिक पायी जाती है। इतने अधिक प्रश्नों के होने और ऐसी पार्टी का, जिसकी परिस्थिति (यदि उसकी कोई स्थिति है, जो सन्दिग्ध है) इन समस्त प्रश्नों पर मतदाता की स्थिति के समान ही हो, मिलना वास्तव में असम्भव होने के कारण मतदाता ने अंशतः अनजाने में और अंशतः जानबूझ कर इस तथ्य को ग्रहण कर लिया है कि सम्भवतः उसके लिए अधिक चरित्र और योग्य व्यक्ति को चुनना ही अधिक श्रेयस्कर रहेगा, क्योंकि वह अपनी विवेचना शक्ति का प्रयोग करेगा और वही कार्य करेगा, जिसको वह ठीक समझता है। इस पर अत्यधिक बल नहीं दिया जाना चाहिए, क्योंकि वह व्यक्ति भी स्थानीय दृष्टि से महत्त्वपूर्ण बातों के सम्बन्ध में अत्यधिक प्रतिकूल कार्य नहीं करता, न वह

उन वास्तविक महत्त्वपूर्ण राष्ट्रीय प्रश्नों के सम्बन्ध में, जो किसी विशेष समय पर आकर्षण के केन्द्र होते हैं, मध्यम मार्गीय विचार से बहुत दूर जाता है।

दलीय संगठन के स्थानीयवाद का निकट से अध्ययन करना आवश्यक है। स्मरण रहे कि संविधान के अनुसार चुनाव नियमों का दायित्व राज्यों पर है। पार्टियों के प्रादुर्भाव के साथ साथ ये पार्टियाँ अन्ततोगत्वा राष्ट्रीय दायरे की अपेक्षा राज्य नियमन के अंतर्गत आ गयीं। इसका अर्थ यह है कि पार्टी के उपनियमों अथवा राज्य के कानून से पार्टियों का निर्माण स्थानीय इकाई से राज्य और फिर राष्ट्र तक हुआ, इसके विपरीत नहीं। स्थानीय इकाइयाँ हरेक राज्य में भिन्न होती हैं, किन्तु नगर एवं काउंटी पार्टी संगठन सामान्यतः अधिक शक्तिशाली सिद्ध हुए हैं। राज्य संगठन स्थानीय इकाइयों के प्रतिनिधियों से बनाये गये और राष्ट्रीय समितियाँ राज्य के प्रतिनिधियों से।

एक समय था जब कि नगर एवं काउंटी संगठन प्रायः हर जगह मुख्यतः कुकृत्यों में दिलचस्पी लेते थे। इनमें नौकरियों, छूट, ठेकों अथवा कर निर्धारण में पक्षपात शामिल हैं, जो संगठन के सदस्यों और संगठन को धन देने वाले के लिए किया जाता था। यह अभीतक अनेक नगरों और काउंटियों के सम्बन्ध में सत्य है। उदाहरणार्थ अधिकांश स्थानीय पुलिस दल और काउंटी शेरीफ के कार्यालय अभीतक अंशतः पार्टी के स्थानीय संगठन से संलग्न हैं। अभीतक इनको पार्टी व्यवस्था के बुरे पहलुओं से भी मुक्त करना कठिन कार्य है। इसी लिए अनेक अमरीकी सुधार और निर्दलीयता को एक दूसरे से सम्बन्धित मानते हैं तथा 'राजनीतिज्ञ' शब्द के साथ ऐतिहासिक रूप से एक बुरी भावना सम्बद्ध हो गयी है। ब्रिटिश पार्टी संगठन का अत्यधिक उच्चतर स्वरूप अमरीकी पार्टी-संगठन को समझना कठिन बना देता है। अमरीका में जो असन्दिग्ध लाभ प्राप्त हुए हैं, उनका आंशिक कारण स्वतंत्रता में वृद्धि है और आंशिक रूप से ये लाभ स्वयं दलीय संगठनों के अन्तर्गत निहित हैं। जब बुरी स्थितियों का ज्ञान हो जाता है और वे नाटकीय रूप धारण कर लेती हैं, तब जनता की प्रारंभिक प्रतिक्रिया प्रायः दुख और सुधार के रूप में प्रकट होती है—यद्यपि बाद में कम से कम आंशिक रूप से प्रतिगामी कार्य किये जाते हैं। ये आंशिक प्रतिगामी कार्य इतने अधिक होते हैं कि मन विक्षुब्ध हो उठता है। सार्वजनिक प्रशासन विज्ञान में जो लाभ प्राप्त हुए हैं, उनके कारण बहुत अधिक सुधार हुए हैं। सामान्यतः ये सुधार "दुख एवं सुधार" की अपेक्षा अधिक स्थायी सिद्ध हुए हैं।

किसी भी स्थिति में, जहाँ दलीय नीतियाँ स्थानीय सरकार में और राज्य सरकार में, जहाँ वे प्रायः सार्वजनिक होती हैं, बची रह गयी हैं, वहाँ पार्टी-संगठन सामान्यतः अपने उम्मीदवारों के चुनाव के लिए कठोर प्रयास करते हैं। इस प्रकार राष्ट्रीय पार्टी में निष्ठा को कमजोर बनाने तथा उसमें उलझन पैदा करने के लिए मतदाताओं के समक्ष स्थानीय मामलों का एक जाल बिछा दिया जाता है। एक स्वतंत्र उम्मीदवार न्यूयार्क सिटी के मेयर पद के लिए चुनाव में दोनों पार्टियों को पराजित कर सकता है। कैलिफोर्निया दोनों टिकटों पर एक ही व्यक्ति को गवर्नर के पद के लिए नामजद कर सकता है। राज्य राज्यीय तथा स्थानीय उम्मीदवारों के लिए एक प्रकार से तथा राष्ट्रपति के लिए दूसरी प्रकार से मतदान कर सकते हैं। दक्षिण में डेमोक्रेटिक पार्टी के अन्तर्गत अथवा भिन्न-भिन्न नीतियों के आधार पर निर्मित गुट अन्य स्थानों की दो पार्टियों का रूप धारण कर लेते हैं। फिर भी, दक्षिण के बाहर करीब ६ राज्य ऐसे हैं, जहाँ गत २० वर्षों में दोनों पार्टियों में से किसी भी पार्टी के गवर्नर नहीं चुने गये हैं और बड़ी म्युनिसिपैलिटियों के चुनावों में जोरदार मुकाबला होता है।

इन राज्यीय और स्थानीय पार्टी संगठनों का मुख्य कार्य राज्यीय अथवा स्थानीय पदों के लिए उम्मीदवारों की विजय में निहित है, किन्तु राष्ट्रीय उम्मीदवारों को भी नामजद किया जाता है और उनका निर्वाचन होता है। इन प्रतिनिधियों एवं सीनेटरों तथा राष्ट्रपति के चुनाव में पार्टी संगठन की दिलचस्पी सामान्यतः राज्यीय और स्थानीय विजय की पूरक है, तथापि आम तौर से मतदाता इन राष्ट्रीय पदों के लिए पार्टी द्वारा प्रभावशाली और स्वीकार्य व्यक्ति की नामजदगी होने पर पार्टी के स्थानीय उम्मीदवारों को अधिक मत दिलाने का प्रयास करते हैं। अतः ऐसे व्यक्तियों की, जिनके दृष्टिकोण स्थानीय महत्त्वपूर्ण विषयों पर स्थानीय भावना के विरुद्ध हों, नामजदगी अथवा राष्ट्रीय पदों के लिए उनको भेजने के प्रति अनिच्छा ही रहती है। १९४८ में दक्षिण में यह भावना इतनी तीव्र हो गयी कि डेमोक्रेटिक पार्टी में विद्रोह हो गया, जिससे चार राज्य ट्रूमैन के विरुद्ध हो गये और दक्षिण के "डेक्सिक्रेट" के उम्मीदवार को मत मिले। प्रतिनिधियों और सीनेटरों सम्बन्धी समस्या अधिक सरल है। इसके लिए ऐसे व्यक्ति को नामजद किया जाता है, जो स्थानीय रूप से स्वीकार्य हो और इसमें पार्टी के राष्ट्रीय दृष्टिकोण पर इतना ध्यान नहीं दिया जाता। अपेक्षाकृत शक्तिहीन राष्ट्रीय संगठन यदि चाहे भी,

तो वह स्थानीय दलीय संगठन को बहुत कम दण्ड दे सकता है, किन्तु वह इस प्रकार की इच्छा कम ही करता है। सामान्य परिस्थितियों में वह केवल इतना कर सकता है कि वह विपक्षी दल के उम्मीदवार का निर्वाचन निश्चित बना दे, बशर्ते विपक्षी दल किसी प्रकार ऐसे उम्मीदवार को नामजद करने में सफल हो जाय, जो स्थानीय भावना के विरुद्ध होते हुए भी राष्ट्रीय दृष्टि से स्वीकार्य हो। कांग्रेस का संगठन पार्टी सिद्धांतों पर होने से, यद्यपि मतदान इसके आधार पर नहीं होता, इसका एक और दण्ड बहुमत की समाप्ति के रूप में मिल सकता है।

इसके अतिरिक्त अधिकांश राज्यों में नामजदगी की प्रक्रिया मतदाताओं के हाथ में रहती है, जो 'प्रत्यक्ष प्राथमिक कार्रवाई' कहलाती है। इन राज्यों में निश्चित संख्या के मतदाताओं के आवेदन से कोई योग्य व्यक्ति पद के लिए पार्टी-नामजदगी के हेतु उम्मीदवार माना जाता है। प्रथम दिन, जिस दिन यह निश्चय किया जाता है कि किसको नामजद किया जाय, प्रत्येक पार्टी के मतदाता यह निश्चित करते हैं कि उनका उम्मीदवार कौन है। इन परिस्थितियों में यदि यह मान भी लिया जाय कि स्थानीय पार्टी संगठन राष्ट्रीय पार्टी की एकता की दृष्टि से कांग्रेस के लिए ऐसे उम्मीदवारों को नामजद करना चाहता है, जिनका दृष्टिकोण स्थानीय दृष्टिकोण से भिन्न होता है (जो सामान्यतः नहीं होता), तो भी मतदाता स्वयं इस प्रयास को विफल कर देते हैं और ऐसे व्यक्ति को नामजद करते हैं, जो उन्हें अधिक पसन्द होता है। इन परिस्थितियों में राष्ट्रीय पार्टी संगठन के पास ऐसा कोई उपाय नहीं होता, जिसके द्वारा वह स्थानीय विद्रोह को निश्चित रूप से समाप्त कर सके।

अतः 'प्रत्यक्ष प्रारंभिक निर्वाचन' के साथ राज्यीय और स्थानीय पार्टी-नियंत्रण की पद्धति का परिणाम यह होता है कि किसी प्रश्न पर किसी विशेष क्षेत्र के दृढ़ मत का समर्थन कांग्रेस में दोनों दलों के सदस्यों द्वारा किया जाता है। पश्चिम में विद्युत और सिंचाई का जोरदार एवं व्यापक समर्थन होता है, ग्रेट लेक्स के सीमावर्ती राज्यों में सेंट लारेंस सी वे का समर्थन होता है, जब कि न्यू इंगलैंड और लोअर मिसिसिपी घाटी में इसका इस आशंका के कारण विरोध किया जाता है कि इससे व्यापार कम हो जायगा। चांदी अनुदान राकी पर्वत के राज्यों को आकृष्ट करता है; और कृषि-उत्पादनों के मूल्यों में समानता मध्य पश्चिम के कृषकों में एकता लाती है। औद्योगिक क्षेत्रों में सामूहिक सौदेबाजी और संगठित श्रम का दोनों पार्टियाँ जोरदार समर्थन करती है।

पश्चिम तट को इस बात की चिन्ता रहती है कि सुदूरपूर्व में हमारी नीति सुदृढ़ हो। मध्य पश्चिम सार्वजनिक सैनिक प्रशिक्षण में दिलचस्पी नहीं दिखाता। उत्तरी डकोटा और मिनेसोटा में ग्रामीण आमूल सुधारवाद का जोर है। एक ही क्षेत्र के दोनों पार्टियों के प्रतिनिधियों के बीच समानता के ये स्थानीय मूल हैं और इन्हीं के कारण राष्ट्रीय स्तर पर दलों के भीतर मतभेद उत्पन्न होते हैं। कार्यक्रमों की शब्दावली ऐसी रखी जाती है कि उनसे किसी को आघात न पहुँचे और उनकी सुविधाजनक अस्पष्टता प्रत्येक चार वर्षों के बाद एक बार राष्ट्रपति के चुनाव-अभियान का संचालन करने के लिए राज्यीय और स्थानीय पार्टी संगठनों के असुविधाजनक मिलाप को पर्याप्त रूप से कायम रखती है। इन अभियानों के बीच की अवधि में राष्ट्रीय पार्टी संगठन अधिकांशतः अंधकार में विलीन हो जाते हैं और कार्यपालिका शाखा और कांग्रेस में पक्षावलंबियों द्वारा मंच पर अधिकार कर लिया जाता है।

इस प्रकार पार्टियों की जड़ें सैद्धांतिक की अपेक्षा संगठनात्मक अधिक होती हैं। यह सत्य है कि श्रम, कृषि और उद्योग के बड़े वर्गों के साथ राष्ट्रीय स्तर पर सौदेबाजी होती है और इसका कुछ सैद्धांतिक रूप होता है। फिर भी, इसका मूल स्थानीय रहता है। सामान्यतः हरेक नगर, हरेक छोटे ग्रामीण-क्षेत्र का प्रतिनिधि अथवा समिति-सदस्य होता है और बहुधा उनकी एक समिति भी होती है।

म्युनिसिपल और काउंटी इकाइयों की अपनी पार्टी समितियाँ और अपने प्रमुख नेता-मण्डल होते हैं, जिनमें एक अथवा थोड़े से व्यक्ति होते हैं। इस प्रकार राज्य स्तर पर और अन्त में राष्ट्रीय स्तर पर इसका निर्माण होता है।

ठोस आधार प्राप्त करने के लिए तृतीय दलों द्वारा किये जाने वाले प्रयासों की विफलता का कारण अधिकांशतः संगठन का यह ठोस अंग ही होता है। १९१२ में थियोडोर रूजवेल्ट के नेतृत्व में प्रगतिवादियों ने राष्ट्रीय स्तर पर रिपब्लिकनों से अधिक मत प्राप्त किये, किन्तु मूलभूत स्थानीय संगठन के अभाव में दो वर्षों में ही उनकी शक्ति समाप्त हो गयी। तथाकथित अमरीकी मजदूर पार्टी न्यूयार्क नगर में अपना छोटा, किन्तु कुछ प्रभावशाली संगठन कायम रख सकी है, किन्तु उसका प्रभाव वहीं तक है और वहाँ भी उसके प्रभाव में कमी हो रही है। करीब ६ ऐसी छोटी पार्टियाँ है, जो राष्ट्रीय समर्थन प्राप्त होने का दावा करती हैं, किन्तु किसी एक के लिए एक प्रतिशत भी मत प्राप्त करना सन्दिग्ध है। यदि इनमें से कोई पार्टी पर्याप्त विकास के चिन्ह दिखाती है,

तो अन्य पार्टियों में से एक या दोनों उस पार्टी की ओर आकृष्ट हुए लोगों का समर्थन प्राप्त करने का प्रयास करती हैं। इसके लिए वे उस बात का समर्थन करती हैं अथवा समर्थन करने का दिखावा करती हैं, जिसके कारण वे आकृष्ट होते हैं। ऐतिहासिक दृष्टि से तीसरी पार्टी का यही कार्य रहा है कि दो बड़ी पार्टियों में से एक के द्वारा किसी बात को स्वीकार करवा लिया जाय।

मतदान कहाँ तक नहीं किया जाता, इसके सम्बन्ध में कुछ शब्द कहना उचित होगा। अपरिहार्य अनुपस्थिति अथवा निवास-स्थान-विषयक एवं अन्य अनर्हताओं पर पूर्ण रूप से विचार कर लेने के बाद भी यह स्थिति अभी तक अत्यन्त चिंताजनक बनी हुई है। हम मानते हैं कि दक्षिण के 'एक पार्टी' वाले राज्यों में वास्तविक संघर्ष 'प्रत्यक्ष प्राथमिक कार्रवाई' में होता है और स्वयं चुनाव का परिणाम सामान्यतया पहले ही ज्ञात हो जाता है। इस प्रकार 'प्रत्यक्ष प्राथमिक कार्रवाई' की ओर चुनाव से अधिक मतदाता आकृष्ट होते हैं। कभी-कभी कतिपय क्षेत्रों के एक ही पक्ष का हो जाने के कारण भी मतदान नहीं किया जाता। तीव्र प्रतिद्वन्द्वितावाले चुनावों में सदा अधिक मतदाता भाग लेते हैं। उम्मीदवारों के दृष्टिकोणों में स्पष्ट अन्तर का अभाव निःसंदेह एक दूसरा कारण है। सम्भवतः एक तत्त्व यह अनुसंधान है कि वास्तव में प्रभावकारी राजनीतिक कार्रवाई मतदान के दायरे के बाहर होती है और उसकी अभिव्यक्ति किसी पद के लिए निर्वाचित व्यक्ति पर संगठित दबाव डालने के रूप में होती है। पार्टी के प्रति निष्ठा में कमी और स्वतंत्रता में वृद्धि से मतदान में कमी हो जाती है; किन्तु इससे निजी बुद्धि के प्रयोग का अवसर बढ़ जाता है। पहले के अधिक बड़े मतदान-विषयक आंकड़ों में से कुछ आंकड़ों को निश्चित रूप से एक अन्य प्रकार की चुनाव-विषयक धोखाबाजी से बड़ा बना दिया गया था। लेखक को पहले के कतिपय ऐसे उदाहरणों का ज्ञान है, जब मतदान-योग्य व्यक्तियों के ११० प्रतिशत ने मतदान किया। मतदान न करने के प्रश्न का अध्ययन किया गया है और अंत में उन सबसे यह निष्कर्ष निकलता है कि १० से ५० प्रतिशत तक मतदाताओं में नागरिक भावना के प्रति उदासीनता है।

अमरीकी पार्टी पद्धति के सम्बन्ध में और अधिक क्या कहा जा सकता है? यह स्पष्ट है कि स्पष्ट प्रश्नों के सम्बन्ध में राष्ट्रीय स्तर पर निश्चित नीति ग्रहण करने में उसकी प्रत्यक्ष विफलता की बहुत अधिक आलोचना की गयी है। इस सम्बन्ध में कांग्रेस पर विशेष रूप से दलगत अनुत्तरदायित्व के आरोप लगाये गये हैं। अनेक अंचलों में ब्रिटिश पद्धति को इस बात के आदर्श उदाहरण के रूप में

प्रस्तुत किया गया है कि दलगत सरकार को क्या करना चाहिए। फिर भी इसका दूसरा पहलू भी है। स्पष्ट विभाजनों के अभाव में अमरीकी राष्ट्रपति के पद के उम्मीदवार सभी वर्गों से अपील करते हैं और यह अपील राष्ट्रीय स्तर पर एकता स्थापित करनेवाली होती है, विभाजित करने वाली नहीं। ब्रिटिश पद्धति के अनुसार भी वर्गों में विभाजन की एक रेखा खींची जाती है और इस सम्बन्ध में महाद्वीपीय पार्टियाँ अधिक खराब होती हैं। मतदाताओं और कांग्रेस में पार्टी अनुशासन की कमी से व्यक्तिगत न्याय-निष्ठा और योग्यता का उपयोग अधिक संभव होता है, जो उस पद्धति में संभव नहीं होता, जहाँ सफलता के लिए प्रश्नों पर कठोर पार्टी-निष्ठा का मूल्य चुकाना पड़ता है और प्रश्नों की संख्या वास्तव में इतनी अधिक होती है कि व्यक्ति की आत्मा के हनन के बिना यह दलगत निष्ठा नहीं हो सकती। अंततः यह पद्धति अधिकांश बस्तियों में दो पार्टियों की पद्धति को निरंतर रूप से लागू करने योग्य है और इससे यह लाभ है कि वैकल्पिक उम्मीदवार खड़े किये जा सकते हैं। जहाँ ऐसा नहीं होता, वहाँ प्राथमिक कार्रवाई में सच्चे संघर्ष अथवा स्थानीय सरकार में पूर्ण गैर-पक्षा-विलंबिता के विकास ने स्थान लिया है।

अमरीकी आमतौर पर यह अनुभव करते हैं कि वर्तमान पद्धति उनके लिए हितकर है और वे इसमें मूलरूप से परिवर्तन नहीं कर रहे हैं।

. १४ .

न्यायपालिका

अपने युग के राजनीतिक सिद्धांत के अनुसार ही संविधान ने न्यायिक शक्ति को सरकार की तीन इकाइयों का तीसरा सदस्य माना और सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था की। अन्य संघीय न्यायालयों के सम्बन्ध में निर्णय करने का कार्य कांग्रेस पर छोड़ दिया गया। क्षेत्रों तथा राजधानी पर कांग्रेस की सामान्य सत्ता के कारण क्षेत्रीय और कोलंबिया जिला के न्यायालय कांग्रेस के अधिकार क्षेत्र में रखे गये।

हरेक राज्य की अपनी प्रणाली है।

किसी कानून को अवैध घोषित करने का संघीय न्यायालयों का अलिखित अधिकार हरेक राज्य में उसके अपने संविधान के सम्बन्ध में लिखित अथवा अलिखित अधिकार के समान है।

लुसियाना के सिवाय, जिसके न्यायशास्त्र का आधार नेपोलियन-विधिसंहिता है, हरेक राज्य सामान्य अंग्रेजी कानून की पद्धति और परंपरा को अपनाता है। वह अपने स्थायी कानून के अनुसार इसकी पूर्ति करता है अथवा इसके स्थान पर दूसरा कानून जारी करता है। महाद्वीपीय प्रशासनिक कानून और उसके अन्तर्गत गठित प्रशासनिक न्यायाधिकरणों की न्यायिक समानता कहीं भी नहीं मिलेगी। फिर भी, आधुनिक सरकार के स्वरूप और नियमनकारी आयोगों के विकास ने व्यावहारिक अन्तरों को न्यायिक अन्तरों की अपेक्षा कम तीक्ष्ण बना दिया है।

ब्रिटिश पाठक किसी कानून को अवैधानिक घोषित करने के अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार से सदा भ्रमित हो जाते हैं, किन्तु वे यह नहीं समझ पाते कि मामला किस प्रकार न्यायालय में पहुँचता है। न्यायालय ने परामर्श के रूप में मतों को व्यक्त करने से निरन्तर इनकार किया है। फलस्वरूप किसी कानून की वैधानिकता को पूर्ण अथवा आंशिक रूप से चुनौती देने के लिए कोई पक्ष अवश्य होना चाहिए। इसका यह अर्थ है कि कानून के कार्यान्वय का प्रारम्भ अवश्य हो जाना चाहिए। कोई निम्नसंघीय न्यायालय अथवा राज्य न्यायालय

भी किसी संघीय कानून की वैधानिकता स्वीकार कर सकता है, किन्तु अपीलें सामान्यतः की जाती हैं और अंत में मामला सर्वोच्च न्यायालय में पहुँच जाता है। यह स्मरण रहे कि राज्यों के बीच युद्ध होने के बाद तक कानून को इस प्रकार अमान्य करने के मामले बहुत कम होते थे। प्रथम ८० वर्षों में केवल मार्बरी-बनाम मोडिसन के मामले और ड्रेड स्काट-निर्णय में संघीय कानून को अस्वीकार किया गया। इसके बाद कांग्रेस के करीब ८० कानून पूर्ण रूप से अथवा आंशिक रूप से अवैध घोषित किये गये हैं। राज्यीय कानून कई बार सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अस्वीकार कर दिये जाते थे।

चूँकि 'नव व्यवस्था' की अनेक मुख्य आर्थिक कार्रवाइयाँ सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवैध करार कर दी गयीं, इस लिए १९३७ में राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने एक प्रस्ताव रखा, जो "कोर्ट पैकिंग बिल" कहलाया। इस बिल के अंतर्गत उनको ७० वर्ष की आयु पार कर जाने वाले प्रत्येक वर्त्तमान न्यायाधीश के लिए अतिरिक्त न्यायाधीशों की नियुक्ति करने का अधिकार मिल जाता। इसका उद्देश्य इतना स्पष्ट था और इससे अनेक व्यक्तियों की औचित्य-भावना को इतना अधिक आघात पहुँचा कि इस बिल को कभी स्वीकार नहीं किया गया। फिर भी, इसका एक प्रभाव यह पड़ा कि कुछ न्यायाधीशों ने स्वेच्छा से अवकाश ग्रहण कर लिया और अन्य न्यायाधीश बाद में लगाये गये व्यापक आर्थिक नियंत्रणों के प्रति अधिक उदारता दिखाने लगे। इन तथा अन्य आर्थिक मामलों में न्यायालय के समक्ष यह समस्या थी, जैसी कि सामान्यतः वर्षों से रही है, कि पुलिस-अधिकार पर आधारित पूर्व परंपराओं का अनुसरण कर सरकारी कार्रवाई के क्षेत्र में विस्तार होने दिया जाय अथवा 'वांछनीय प्रक्रिया' विषयक धारा पर बल देने वाले निर्णयों का मार्ग अपनाया जाय, जिससे सरकारी नियमनों पर नियंत्रण हो सके।

संघीय न्यायालय संविधान-सम्बन्धी प्रश्नों के अलावा कतिपय ऐसे मामलों पर भी विचार करते हैं, जो पर्याप्त रूप से स्पष्ट रहते हैं। इसमें संघीय कानूनों के विरुद्ध किये गये अपराध अथवा संधियाँ और संघीय कानून अथवा संधियों से उत्पन्न होने वाले नागरिक मामले सम्मिलित हैं। इनमें राज्यों के एवं दो भिन्न राज्यों के निवासियों के विवाद तथा ऐसे विवाद शामिल हैं, जिनमें अमरीका शामिल हो। नौसेना विभाग एवं सामुद्रिक अधिकार क्षेत्र के मामले और ऐसे मामले, जिनसे विदेशी राष्ट्र अथवा नागरिक सम्बन्धित होते है, संघीय अधिकार क्षेत्र में रहते हैं। इसी प्रकार राजदूत, मंत्री और प्रदूत भी

संघीय अधिकार क्षेत्र में रहते हैं। नये गणतंत्र के कार्यारंभ के पश्चात् स्वीकृत हुए प्रथम संशोधन ११ वें संशोधन के अंतर्गत किसी भी राज्य पर [illegible] उसकी स्वीकृति के बिना किसी विदेशी द्वारा—चाहे वह अन्य राज्य का [illegible] अथवा समुद्रपारीय देश का हो—मुकदमा नहीं चलाया जा सकता है।

संघीय न्यायालय पद्धति में सर्वोच्च न्यायालय से नीचे दो स्तरों और कुछ विशेष न्यायाधिकरणों की व्यवस्था है।

सारे राष्ट्र में सम्प्रति मूल अधिकार क्षेत्र के करीब ९० संघीय जिला न्यायालय हैं। दूसरे स्तर में अपील के ११ सर्किट कोर्टों की व्यवस्था है। अपील के इन सर्किट कोर्टों में कोलंबिया जिला न्यायालय नियमनकारी आयोगों तथा विभागीय न्यायाधिकरणों के निर्णयों की अपीलों की सुनवाई में विशेष महत्त्वपूर्ण कार्य करता है।

संघीय सरकार के विरुद्ध दावों के मामलों की सुनवाई के लिए संघीय दावा न्यायालय, आगमशुल्क न्यायालय, आगमशुल्क एवं स्वाधिकार अपील न्यायालय, कर न्यायालय तथा सैनिक न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई के लिए सैनिक अपील के नागरिक न्यायालय की भी स्थापना की गयी है।

संघीय पद्धति के पूर्ण चित्र में विभिन्न नियमनकारी आयोग तथा विभागों एवं अभिकरणों के अन्तर्गत कार्य करने वाले न्यायाधिकरण, जिनका उल्लेख पहले ही किया जा चुका है, सम्मिलित हैं। इससे प्रशासनिक कानून का जो विकास हुआ है, वह आम तौर से ब्रिटेन के प्रशासनिक कानून के समानांतर है। कानून और तथ्य के भेद मालूम करने की समस्या दोनों राष्ट्रों में मुख्य है। दोनों में तथ्य के प्रश्नों पर प्रशासनिक निर्णयों को अंतिम मानने की अनुमति देने का जोरदार रुख रहा है। फिर भी, अमरीकी न्यायशास्त्र ब्रिटिश न्यायशासन की अपेक्षा इस बात के लिए कुछ अधिक चिन्तित रहा है कि जिस पद्धति द्वारा तथ्यों का निर्धारण किया जाता है, उसकी भावना न्यायिक होनी चाहिए।

सर्वोच्च न्यायालय निम्न स्तर के संघीय न्यायालयों के प्रशासन का अधीक्षण भी करता है। यह कार्य एक प्रशासनिक अधिकारी के द्वारा होता है, जो न्यायालय के (जिसमें उच्च सर्किट न्यायाधीश शामिल होते हैं) समर्थन से मामलों के निबटारे में तत्परता के लिए निरंतर कार्य करता है और काम के अनुसार एवं कम व्यय पर सहायक कर्मचारियों की नियुक्ति का ध्यान रखता है।

समस्त संघीय न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति सीनेट की सहमति से करता है। उनकी नियुक्तियाँ जीवन-काल के लिए अथवा तब तक के लिए होती हैं, जब तक उनका आचरण निर्दोष बना रहे। ये नियुक्तियाँ प्रथा के अनुसार दलगत आधार पर होती हैं, किन्तु उनका एकमात्र आधार दलगत भावना ही नहीं होती। वृद्धावस्था अथवा न्याय-बुद्धि के समाप्त होने से पूर्व ही अवकाश ग्रहण करने की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन देने के लिए एक उदारतापूर्ण पेन्शन-प्रणाली प्रारम्भ की गयी है। इसमें इसे कुछ सफलता भी प्राप्त हुई है।

हरेक राज्य की अपनी अलग न्यायिक प्रणाली है। इन प्रणालियों में कोई एकरूपता नहीं है, किन्तु कुछ साधारणीकरण किये जा सकते हैं। प्रत्येक राज्य में एक 'सर्वोच्च न्यायालय' होता है, यद्यपि औपचारिक रूप से उसका यह नाम सदा नहीं दिया जाता। उसमें एक या दो स्तरों के निचले न्यायालय भी होते हैं। निम्नतम स्तर पर—नगर, काउण्टी अथवा कस्बे के स्तर पर—प्रतिदिन होनेवाले छोटे-छोटे अपराधों अथवा मामलों के लिए न्यायालय होते हैं। अनेक नगरों में इसी स्तर पर विशिष्ट न्यायालयों की स्थापना की गयी है। छोटे दावे, बाल अपराध, वैवाहिक सम्बन्ध, संपत्तियों सम्बन्धी प्रश्नों का हल, यातायात, कुछ ऐसे विषय हैं, जो साधारण मामलों से भिन्न हैं और उनको विशिष्ट न्यायालयों में हल किया जाता है।

अमरीका में न्यायाधीशों का वेतन प्रायः समान है, किन्तु अनेक छोटे अथवा स्थानीय न्यायालयों में मामलों की संख्या इस प्रकार की होती है कि आंशिक समय काम करनेवाले न्यायाधीश ही उनका निबटारा करते हैं। चुनाव की शर्तों अथवा प्रणाली के सम्बन्ध में कोई एकरूपता नहीं है। अनेक राज्यों में सभी स्तरों पर न्यायाधीशों का चुनाव किया जाता है। अन्य राज्यों में नियुक्ति सामान्य होती है। कहीं दोनों प्रणालियों का प्रयोग होता है। निश्चित शर्तें सामान्य हैं, किन्तु आजीवन नियुक्तियाँ अथवा अनिवार्यतः अवकाश ग्रहण की निर्धारित उम्र की नियुक्तियाँ अज्ञात नहीं हैं। अनेक समुदायों में निम्न न्यायालयों में पर्याप्त परिवर्तन की आवश्यकता है। वे बहुधा दलीय यंत्र के पुर्जों के समान होते हैं और तदनुसार न्याय में बाधा पड़ती है अथवा वह दलगत यंत्र से प्रभावित होता है।

सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त, जिसका प्रायः सार्वजनीन सम्मान होता है, अमरीकी न्यायिक पद्धति की पर्याप्त रूप से कठोर आलोचना की गयी है। संघीय न्यायाधीशों की नियुक्तियाँ व्यवहारतः सीनेटरों अथवा पार्टी संगठनों की राजनीतिक नियुक्तियाँ ही होती हैं और उनका योग्य होना अनिवार्य नहीं।

राज्यों में, विशेषतया निम्न स्तर पर, स्थिति बहुधा और भी खराब होती है। अपराध-जगत् के राजनीतिक दृष्टि से शक्तिशाली सदस्य अथवा राजनीतिक नेताओं के पिछलग्गुओं को दण्डित करना मुश्किल प्रतीत होता है। इसके लिए पुलिस भी दोषी है।

कार्य-प्रणाली को अधिक खर्चीली, धीमी, उलझनपूर्ण और बहुधा न्याय के उद्देश्यों को विफल बनाने वाली कह कर उसकी आलोचना की जाती है।

प्रशासनिक कानून अथवा अर्द्ध-न्यायिक गतिविधि का संपूर्ण क्षेत्र अत्यधिक अनिश्चित है। अन्य स्थानों की भाँति यहाँ भी व्यवसाय के नियमन में नया दृष्टिकोण अपनाने की महती आवश्यकता के फलस्वरूप पुरानी धारणाओं पर पुनः विचार किया गया।

ऐतिहासिक दृष्टि से न्याय-विभाग का सार्वजनिक नीति पर विशेष प्रभाव है। उदाहरणार्थ सर्वोच्च न्यायालय ने ही यह निश्चय किया कि कारपोरशनों को "मनुष्यों का समुदाय" माना जाय, जब संविधान में प्रयुक्त इस शब्द का मामला सामने आया। इसके परिणामों का वर्णन करने के लिए एक इतिहासकार ने लिखा—"मनुष्यों के अधिकार कारपोरेशनों की स्वतंत्रताओं के रूप में परिणत हो गये।" सांविधानिक वाक्यांश—"सामान्य कल्याण" अथवा "आवश्यक और उचित" अथवा "कानून की निश्चित प्रक्रिया" स्वतः स्पष्ट नहीं हैं। न "सार्वजनिक हित" अथवा "उचित एवं तर्कसंगत" जैसे अनेक कानूनविषयक वाक्यांश ही, जो नियमनकारी अधिनियमों में बार बार आते हैं, स्वतः स्पष्ट हैं। न्यायशास्त्र में आज भी सामान्य कानून का महत्त्वपूर्ण स्थान है और यह न्यायाधीश द्वारा बनाया गया कानून है। संविधानों और संविधियों में इन संदिग्धताओं और रिक्त स्थानों की पूर्ति उनकी व्याख्या करनेवालों के मतों से होती है। यह आश्चर्यजनक नहीं है कि अमरीकी न्याय-विभाग इस प्रकार के विवादों का केन्द्र था, जिससे आधुनिक ब्रिटेन परिचित नहीं था। विधानमण्डल अथवा प्रशासन में किसी राजनीतिक दल अथवा आर्थिक गुट द्वारा अपने प्रति सहानुभूति रखनेवालों का रखा जाना ही पर्याप्त नहीं सिद्ध हुआ है। यदि वह अमरीकी प्रणाली को प्रभावित करेगा, तो इसी प्रकार न्याय विभाग को भी राजनीतिक कार्रवाई के घेरे में, इस शब्द के व्यापकतम अर्थ में, आना होगा।

· १५ ·

राज्य

महाद्वीपीय संयुक्त राज्य अमरीका का क्षेत्र आंशिक रूप से सार्वभौम ४८ अधिकार क्षेत्रों में विभक्त है। यद्यपि इन ४८ राज्यों के पास ऐसे कार्य संख्या में अपेक्षाकृत थोड़े ही रह गये हैं, जो अभी तक एक मात्र उन्हीं के अधिकार-क्षेत्र में हैं, तथापि उनकी न्यायिक स्वायत्तता में बहुत कम गम्भीर रूप से कमी हुई है। अतः वे शासन-प्रणाली विषयक एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण प्रयोगशाला का काम करते हैं। उनका कार्यक्षेत्र एक ओर केवल उन नागरिक अधिकारों की सीमाओं को जानता है, जिनको अमरीकियों ने किसी भी सरकारी कार्रवाई के क्षेत्र से बाहर रखने के लिए चुना है और दूसरी ओर उन अधिकारों की सीमाओं को जानता है, जो एक मात्र राष्ट्र के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आते हैं। इसके साथ एक ऐसा संयुक्त क्षेत्र अवश्य जोड़ा जाना चाहिए, जिसमें ऐसे अधिकार सम्मिलित हैं, जो दोनों के क्षेत्र में साथ साथ आते हैं, किन्तु जिन में संघर्ष के समय संघीय कानून लागू रहता है। इन विभिन्न प्रतिबंधों की सीमा और सक्षिप्त स्वरूप निर्धारित करने में सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय अंतिम रहता है। राज्य, न कि राष्ट्र अप्रतिभजित अधिकारों का अवशिष्ट उत्तराधिकारी है। कांग्रेस नये राज्यों को संघ में शामिल कर सकती है, किन्तु राज्यों की अनुमति के बिना वर्तमान राज्यों के क्षेत्रों से उनका निर्माण नहीं कर सकती। उनको अमरीका द्वारा गणतांत्रिक सरकार और आक्रमण से रक्षा की गारंटी दी गयी है।

प्रायः प्रत्येक भौगोलिक बात में राज्य एक दूसरे से अत्यधिक भिन्न हैं। क्षेत्रफल में २६७३३९ वर्ग मील का टेक्सास १२१४ वर्ग मील वाले रोडे द्वीप से २२० गुना और इंग्लैण्ड से ४½ गुना बड़ा है। दो तिहाई हिस्सों का क्षेत्रफल ३०००० और ९७००० वर्ग मील के बीच है। जनसंख्या में १९५० की जन-गणना के अनुसार १४८३०१९२ जनसंख्यावाला न्यूयार्क १६००८३ जनसंख्या वाले नेवादा से ९२ गुना बड़ा है। न्यूयार्क का क्षेत्रफल ४७९४४ वर्गमील है, जबकि नेवादा का १०९७८९। रोडे द्वीप की सघनता प्रतिवर्ग मील ७४९ और

नेवादा की १·५ है। दो-तिहाई राज्यों की जनसंख्या ६५०,००० और ४,०००,००० के बीच है और सघनता प्रति वर्ग मील १५५ और [illegible] के बीच। इनमें करीब दो-तिहाई राज्यों की जनता का ५० प्रतिशत अथवा अधिक भाग २५,०० से अधिक की जनसंख्या वाली जातियों में रहता है। इनमें से सात—मसचुसेट्स, रोडे द्वीप, न्यूयार्क, डेलवारे, न्यू जर्सी, मेरीलेण्ड, इलि-नाइस—में ५० प्रतिशत से अधिक जनसंख्या एक मिश्रित क्षेत्र में रहती है। केलिफोर्निया, मिसौरी और पेन्सिलवानिया को, जिनमें हरेक ५००,००० से अधिक के मिश्रित क्षेत्र हैं, सामान्य प्रकार के मानना चाहिए।

भूमि प्रयोग में अत्यधिक भिन्नता है। नेवादा में मुख्यतः रेगिस्तान है, इओवा में घने खेत हैं; न्यूयार्क, वाशिंगटन, केलिफोर्निया में काफी विविधता दिखायी देती है। कोलोरडो में पहाड़ों और विशाल भूमि का सम्मिश्रण है। इस प्रकार इस सूची में काफी विस्तार किया जा सकता है।

आय और उसकी प्राप्ति, कर लगाने योग्य क्षमता में काफी अंतर प्रतीत होता है। सबसे गरीब दस राज्यों में (दक्षिण में न्यू मेक्सिको छोड़कर सब) प्रति व्यक्ति आय सबसे अधिक यानी १० राज्यों की ५४ प्रतिशत है। यूरोपीय स्तर से सभी पूर्णतः ठीक हैं। मिसिसिपी ही एक ऐसा राज्य है जहाँ प्रति व्यक्ति आय ब्रिटेन की प्रतिव्यक्ति आय से कम है।

प्रत्येक राज्य का अपना लिखित संविधान है। इनके काल में अंतर है। मसचुसेट का संविधान १७८० में और न्यू जर्सी का १९४७ में बना। प्रायः सभी में विभिन्न प्रकार के संशोधन हुए। नये संविधान बनाने की प्रक्रिया राज्य-राज्य में भिन्न है। सामान्यतः जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों का एक 'सांविधानिक सम्मेलन' बुलाया जाता है और संविधान को लागू करने के पूर्व उसके प्रारूप के सम्बन्ध में जनमत संग्रह किया जाता है; सामान्यतः राज्य विधानमंडल इस प्रकार के संविधान-सम्मेलन के लिए प्रस्ताव करते हैं, यद्यपि कुछ राज्यों में इस प्रकार के सम्मेलन बुलाने का प्रश्न समय-समय पर मतदाताओं के समक्ष रखा जाता है। कहीं-कहीं अन्य पद्धति भी अपनायी जाती है, जैसे कि गवर्नर नया प्रारूप तैयार करने के लिए एक सांविधानिक आयोग की नियुक्ति करता है।

संविधान में संशोधन करने में राज्य विधानमण्डल और मतदाता, सामान्यतः दोनों भाग लेते हैं। सामान्यतः असाधारण बहुमत अथवा निरंतर दो अधि-वेशनों के प्रस्तावों से विधायक संशोधनों को जनता के मतदान के लिए रखने

का अधिकार प्रदान करते हैं। कुछ राज्यों में वैकल्पिक पद्धति यह है कि यदि निश्चित संख्या के मतदाता इस सम्बन्ध में आवेदन पर हस्ताक्षर कर देते हैं, तो प्रस्तावित संशोधन जनता द्वारा पारित माना जाता है। कुछ राज्यों में नये संविधानों और संशोधनों के लिए मतदाता के असाधारण बहुमत की आवश्यकता होती है।

राज्यों के संविधान आकार और आशय में अत्यधिक भिन्न होते हैं। अधिकांश में संघीय संविधान के समान अधिकार-विधेयक होता है। उनमें सार्वजनीन रूप से उनके राज्य की सरकार का कम से कम मुख्य ढाँचा निर्धारित किया जाता है। कभी-कभी उनमें अनेक वित्तीय धाराएँ यथा राज्य ऋण की सीमाएँ और यहाँ तक कि कर की दर भी सम्मिलित रहती हैं। कुछ में राज्य सरकार के अधिकारों का विवरण भी रहता है, किन्तु सरकार को उन अधिकारों तक ही सीमित नहीं किया जाता, जिनका विवरण संविधान में सम्मिलित रहता है। कुछ में स्थानीय सरकार और राज्य सरकार का ढाँचा निर्धारित किया जाता है और अनेक संविधान स्थानीय सरकारों को (मुख्यतया नगरों) राज्य-विधान मंडल के विरुद्ध सांविधानिक सार्वभौमिकता के क्षेत्र की गारंटी देते हैं। कुछ संविधान अत्यन्त विस्तृत होते हैं और लिखित संविधान में उन बातों का समावेश कर देते हैं, जिन्हें कानून निर्माण के क्षेत्र के लिए छोड़ देना अधिक उचित होता।

मोटे तौर पर इन राज्य संविधानों के अंतर्गत स्थापित सरकारें संघीय सरकार से भिन्न नहीं होतीं। नेब्रास्का के अलावा, जहाँ एक सदन वाला विधान मंडल है, सभी जगह दो सदनों वाले विधानमण्डल हैं। सब जगह जनता द्वारा निर्वाचित एक गवर्नर होता है। सभी सरकारें कानून-निर्माण के मामले में गवर्नर को विशेषाधिकार देती हैं; फिर भी सामान्यतः यह विशेषाधिकार ऐसा है, जिसकी विधान मंडल के असाधारण बहुमत द्वारा उपेक्षा की जा सकती है। सभी जगह राज्य न्यायालयों की व्यवस्था है, जिनका एक कार्य राज्य संविधान की व्याख्या करना होता है।

फिर भी, अनेक बातों में संघीय प्रणाली से भिन्नता है। कार्यकाल और आकार के अलावा किसी राज्य विधानमण्डल के दोनों सदनों में अंतर का पता लगाना कठिन है। राज्य विधान सभाओं का कार्यकाल राष्ट्रीय संस्था के कार्यकाल से कम होता है—उच्च सदन का कार्य काल २ से ४ वर्ष तक का और निम्न सदन का कार्य-काल सामान्यतः दो वर्ष का होता है। अधिकांश विधानमण्डलों की बैठक

राज्यों का प्रशासनिक संगठन स्वभावतः राज्यों द्वारा अपनाये गये कार्यों से निकट रूप से सम्बन्धित है। कभी-कभी राज्य-बोर्डों और कार्यालयों की संख्या में वृद्धि करने की अनुमति दे दी जाती है, किन्तु आधुनिक प्रवृत्तियाँ और सर्वोत्कृष्ट विचार इनके एकीकरण के पक्ष में हैं। अतः हम इन प्रश्नों का कि राज्य क्या करते हैं और उनके प्रशासन की किस प्रकार व्यवस्था की जाती है, एक साथ उत्तर दे सकते हैं।

सभी राज्य शिक्षा के सम्बन्ध में क्रियाशील रहते हैं और सामान्यतः यह उनका सबसे खर्चीला कार्य होता है। अमरीका में मुख्य प्रश्न राष्ट्रीय शिक्षा की एक ही पद्धति और राज्य पद्धतियों के बीच नहीं है। यह प्रश्न बहुत अधिक इस बात का है कि क्या स्वायत्तता के सिद्धांत को विकेन्द्रीकरण की दिशा में और अधिक आगे बढ़ाना चाहिए (या रहने देना चाहिए) अथवा नहीं और शिक्षा में स्वायत्त शासन के सिद्धान्त को पथप्रदर्शक सिद्धान्त बनाना अथवा कायम रखना चाहिए अथवा नहीं। आम तौर से हरेक राज्य में एक स्कूल-प्रणाली होती है, जिसमें कतिपय अल्पतम प्रतिमान केन्द्रीय रूप से निर्धारित होते हैं, किन्तु स्थानीय अधिकारियों को अत्यधिक स्वायत्तता प्राप्त होती है। राज्यपद्धति में सामान्यतः एक सुपरिटेंडेंट (विभिन्न कार्यकाल का) और उसके साथ (सलाहकार अथवा निर्देशक की हैसियत रखने वाला) एक शिक्षा बोर्ड रहता है। बहुधा स्कूलों से सम्बन्धित अथवा एक पृथक् बोर्ड अथवा अधिकारी के अन्तर्गत एक राज्य पुस्तकालय-प्रणाली होती है। हरेक राज्य में अब कम से कम एक राज्य विश्वविद्यालय है, जिसमें वहाँ के निवासी छात्र नाम मात्र का शुल्क देकर भर्ती हो सकते हैं। माध्यमिक स्कूल स्तर के ऊपर की राज्य समर्थित संस्थाओं में पूरे समय अध्ययन करने वाले दस लाख से अधिक छात्र हैं।

जन-स्वास्थ्य का क्षेत्र, जिसमें सफाई और शिशु-कल्याण जैसे विषय शामिल हैं, राज्यीय गतिविधि का एक दूसरा बड़ा पहलू है। यहाँ भी उत्तरदायित्व में स्थानीय अधिकारियों का भाग रहता है। इस कार्य में इन स्थानीय अधिकारियों को सामान्यतः शिक्षा से भी अधिक स्वायत्तता प्राप्त है। दूसरी ओर विस्तृत संस्थागत देखभाल का दायित्व राज्यों की अपेक्षा स्थानीय अधिकारियों पर अधिक आ गया है। पागलों, कमज़ोर मस्तिष्क वालों, बहरों और अन्य प्रकार के रोगियों के लिए सामान्यतः विशेष संस्थाएँ हैं। एक या एक से अधिक राज्य-बोर्डों अथवा अधिकारियों पर यह जिम्मेदारी डाली जाती है।

अनेक अन्य गतिविधियाँ घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित हैं। वृद्धावस्था की पेंशन और बीमा की प्रणालियों द्वारा उसके लिए संघ से उदारतापूर्ण सहायता मिलती है एवं राज्य द्वारा भी व्यय किया जाता है। वृद्धों की देख-रेख के कार्य को क्रान्तिकारी रूप प्रदान कर दिया गया है। विशालतम नगरों और काउण्टियों को छोड़कर सुधार-संस्थाएँ मुख्यतः राज्य-संचालित होती हैं। अधिकांश राज्यों में राज्य मनोरंजन विभागों ने राज्य उद्यान प्रणालियों की स्थापना की है।

व्यवसाय का नियमन, यद्यपि वह अधिकाधिक राष्ट्रीय हित के दायरे में है, अब भी राज्य का एक बड़ा कार्य है। बैंक, बीमा, निगमित संगठन, उपयोगी सेवाएँ, खानें, धंधों के लाइसेंस राज्य प्रशासनिक गतिविधि के मुख्य कार्य हैं। पूर्ण चित्र में यह तथ्य शामिल है कि प्रतिदिन के व्यवसाय से सम्बन्धित कानून अधिकांशतः राज्यीय कानून हैं, जिन्हें राज्यों के न्यायालयों द्वारा लागू किया जाता है। कुल मिलाकर व्यवसायी वर्ग ने संघीय नियमों की अपेक्षा राज्य के नियमों का पक्ष लिया है।

दूसरी ओर संगठित मजदूर वर्ग ने मजदूरी, काम का समय, सेवा-शर्तों और सामूहिक सौदेबाजी से सम्बन्धित नियमों को, जिनमें मुख्यतः उसकी रुचि है, संघीय दायरे के अन्तर्गत लाने का प्रयास किया है। फिर भी, इन क्षेत्रों में एक ठोस अवशिष्ट भाग राज्यों के पास है और प्रायः सभी राज्यों में मजदूर विभाग हैं। बेकारी बीमा का प्रशासन भी राज्य का कार्य है। सामाजिक बीमों में से केवल स्वास्थ्य बीमा और परिवार वृत्तिदान अमरीकी पद्धति में नहीं है।

कृषि और वन विभाग भी अंशतः राज्य दायित्व में हैं। मत्स्य एवं खेलकूद कानून भी राज्य द्वारा लागू किये जाते हैं—केवल संघीय सरकार ने सहायता, राष्ट्रीय उद्यानों और यहाँ तक कि संधि द्वारा इस क्षेत्र में कुछ हद तक प्रवेश कर लिया है। अनेक राज्यों में विशाल वन और उद्यान-भूमि है। टेक्सास में एक विशाल और लाभदायक राज्य भूमि प्रणाली है।

यातायात भी राज्य का ही कार्य है, यद्यपि इसमें एक ओर स्थानीय बोर्ड और दूसरी ओर संघीय सरकार का भी सहयोग रहता है। मोटरों, वाहनों का नियमन और निर्माण तथा रख-रखाव एवं राजमार्गों के नियमन के क्षेत्र बहुत बड़ी गतिविधि के क्षेत्र हैं, यद्यपि राज्य सरकारें रेल-सड़क नियमन, नहरों और विमानस्थलों के कार्यों में महत्त्वपूर्ण कार्य करती हैं।

बिजली के कारखानों, अनाज उठाने के यंत्रों, नहरों जैसे कतिपय राज्यीय उद्योग विद्यमान हैं, किन्तु ये अपवादस्वरूप हैं।

कानून लागू करने का कार्य मुख्यतः स्थानीय अधिकारियों पर छोड़ दिया गया है, किन्तु अधिकांश राज्य राज्य-पुलिस द्वारा इस स्थानीय प्रयास में सहायता देते हैं। सामान्यतः राज्य सैन्य दल भी (जो 'नेशनल गार्ड' कहलाते हैं) हैं और वे राष्ट्रीय प्रतिरक्षा पद्धति से सम्बन्धित हैं।

इन प्राथमिक कार्यों के अलावा हरेक राज्य में अनिवार्यतः विधि-विभाग, वित्त एवं कराधान-विभाग और कुछ रिकार्ड कार्यालय रखे जाते हैं।

इस प्रकार एक अथवा अन्य प्रकार से जनता के दैनिक जीवन से सम्बन्ध रखने वाले विभागों की एक शृंखला के रूप में राज्य का अपने ढंग का प्रशासन प्रकट होता है। इस सम्बन्ध में वह स्थानीय अधिकारियों के साथ संघीय सरकार को अब भी महत्त्वहीन बना देता है।

शिक्षा, स्वास्थ्य, कल्याण कार्य, मनोरंजन, कानून लागू करना, अधिकांश व्यवसाय, मजदूर, खेती, सड़कें और राजमार्गों के कार्य मुख्यतः राष्ट्रीय कार्य नहीं हैं, प्रत्युत वे राष्ट्र में बिछे हुए राज्यीय और स्थानीय संस्थाओं के जाल के अन्तर्गत बने हुए हैं।

हम संघ एवं राज्य के सम्बन्धों के मुख्य पहलुओं की ओर पहले ही ध्यान आकृष्ट कर चुके हैं। इनको सहकारी-संघवाद कहा गया है। अनेक मामलों में अन्योन्याश्रित रहना अधिकाधिक स्पष्ट है और इस सहयोग को सुविधाजनक बनाने में सहायताओं का मुख्य हाथ रहता है। यह शीर्षक स्वयं खतरनाक है, क्योंकि इससे सहायता-अनुदान के पीछे छिपी हुई प्रच्छन्न बाध्यता का वास्तविक तत्त्व अन्धकार में विलीन हो सकता है।

संघीय संविधान के अंतर्गत हरेक राज्य को दूसरे राज्य के कार्यों को पूरा श्रेय देना चाहिए और उसमें पूर्ण विश्वास रखना चाहिए। कांग्रेस द्वारा स्वीकृत होने पर राज्य एक दूसरे के साथ समझौता कर सकते हैं और ये समझौते कानून-निर्माण और प्रशासन में एकरूपता लाने के महत्त्वपूर्ण साधन सिद्ध हो रहे हैं। बहुधा उनका प्रयोग जलीय अधिकारों और अन्य साधन-स्रोतों के विकास की योजनाओं के वितरण के सम्बन्ध में भी किया जाता है और संस्थागत सुविधाओं के संयुक्त प्रावधानों में उनके प्रयोग को अब मान्य कर लिया गया है। हाल के वर्षों में अंतरराज्यीय समझौते के औपचारिक साधन से पूर्णतया पृथक् क्षेत्रीय अंतरराज्यीय सहयोग विशेष रूप से दिखायी देने लगा है। यह स्पष्ट है

कि अनेक कार्यों को उत्तम ढंग से करने के लिए राज्य बहुत छोटे हैं और राष्ट्र बहुत बड़ा है। क्षेत्रवाद अपनी निजी पद्धति से अपनी अभिव्यक्ति कर रहा है—बहुधा संघीय प्रतिनिधित्व के साथ और संघीय नेतृत्व के अंतर्गत सम्मेलनों का आयोजन तथा समितियों का निर्माण होता है। नदी-घाटी और औद्योगिक विकास मुख्य हैं, किन्तु इस प्रकार की गतिविधि में केवल ये ही क्षेत्र सम्मिलित नहीं हैं।

अभी बहुत दिन नहीं हुए कि संयुक्त राज्य अमरीका में महत्त्वपूर्ण इकाइयों के रूप में राज्यों के अस्तित्व के बने रहने के सम्बन्ध में भी गम्भीर सन्देह किया जाता था। यह बात अब बहुधा कम सुनी जाती है। वर्तमान शताब्दी में सरकारी कार्रवाही के संपूर्ण क्षेत्र में काफी विस्तार हुआ है। इस विकास में राज्य, राष्ट्र और स्थानीय अधिकारियों ने हिस्सा बँटाया है। सर्वोच्च न्यायालय ने अनेक निर्णयों से राज्य और संघ की संपूर्ण गतिविधियों पर प्रतिबंध लगा दिये। जीवन-स्तर में वृद्धि हुई है और आज इस क्षेत्र में अनेक सुविधाएँ हैं। जब कि पार्टी का मतदान कम हुआ है, जनता की दिलचस्पी निरंतर बढ़ती जा रही है। राज्य का व्यय १९३२ में २,७३४,०००,००० डालर से बढ़कर १९५० में १३,१८३,०००,००० डालर हुआ है। क्रयशक्ति में परिवर्तन का भी यदि ध्यान रखा जाय, तो यह ज्ञात होगा कि इसमें तिगुनी वृद्धि हुई है। प्रशासन के ढंग में भी रह-रह कर सुधार हुआ है और हो रहा है। सांविधानिक दृष्टिकोण से राज्यों के "अधिकारों" में भारी कमी हो गयी है, क्योंकि ऐसे कार्य थोड़े-से ही रह गये हैं, जो राज्य के एकमात्र अधिकार-क्षेत्र के अंतर्गत हैं। राज्यों की जीवनी शक्ति, जो राज्यीय अधिकारों की धारणा के पीछे क्रियात्मक वास्तविकता है, आज जितनी बढ़ गयी है, उतनी पहले कभी नहीं थी। हम देख चुके हैं कि अमरीकी शासन-प्रणाली राष्ट्रीय कानून निर्माण के कार्य द्वारा राष्ट्रव्यापी पैमाने पर प्रगति के बड़े पग उठाने के मार्ग में अनेक बाधाएँ उपस्थित करती है। ये कठिनाइयाँ उस समय अधिक सहनीय और समझ में आने योग्य बन जाती हैं, जब इस बात को समझा जाता है कि इकाइयों को कितनी स्वायत्तता प्रदान की गयी है। अन्यथा निराश दल, जिनको राष्ट्रीय स्तर पर मार्ग नहीं मिल सकता, राज्यों में, जहाँ उनका बहुमत हो सकता है, उन अनेक प्रस्तावों की परीक्षा कर सकते हैं, जो इस सीमित स्तर पर क्रियात्मक रूप से व्यावहारिक हैं। अतः राज्य की शक्ति परीक्षण की जननी है और राष्ट्रीय कार्यक्रम की प्रस्तावना।

फिर भी, प्रयोगशालाओं के रूप में राज्य पूर्ण उत्तर नहीं दे सकते। विभिन्न करदान क्षमताओं से भारी विषमता की स्थिति उत्पन्न हो जाती है। अनेक समस्याओं के राष्ट्रीय स्वरूप से उनका राजकीय परीक्षण रुक जाता है। राष्ट्र आगे रहता है, यद्यपि अनेक व्यक्ति इसको पिछड़ा मानते हैं।

·१६·

स्थानीय सरकार

ब्रिटेनवासी सामान्यतः अपनी स्थानीय संस्थाओं के क्षेत्रों और यहाँ तक कि उनकी किस्मों में भी भ्रान्ति और तर्कहीनता होने की शिकायत करते हैं। उन्हें अमरीका को अधिक अच्छी तरह से जानना चाहिए। केवल यह बात नहीं है कि महाद्वीपीय संयुक्त राज्य अमरीका में स्थानीय शासन की ४८ विभिन्न प्रणालियाँ और उनके अतिरिक्त कोलम्बिया का जिला है। इन ४८ में से अधिकांश प्रणालियों में स्थानीय इकाइयों को अपनी सरकार का स्वरूप चुनने में बहुत अधिक स्वायत्तता दी गयी है। इसके अलावा विशेष कार्यों के लिए "विशेष जिलों" के गठन में, जिनकी आवश्यकता वर्तमान क्षेत्रों से अधिक अथवा कम होती है, ब्रिटेन की अपेक्षा और अधिक लचीलापन रहा है। इसके अतिरिक्त अमरीका के अधिकांश भागों में शिक्षा एक ऐसा कार्य है, जिसके अपने निजी स्थानीय अधिकारी हैं, जो स्थानीय सरकार की अन्य इकाइयों और प्रायः उसके क्षेत्र से भी स्वतंत्र हैं। यहाँ एक लाख से भी अधिक स्कूल जिले हैं, जिनमें से हरेक अधिकांशतः स्वायत्त है। वर्जीनिया तथा अन्य स्थानों पर कुछ नगरों को छोड़कर काउंटी और काउंटी बरो का तर्कसंगत अलगाव नहीं है, जैसा कि ब्रिटेन में नियम है। काउंटी की सरकार प्रायः सभी बस्तियों में सरकार का एक अन्य रूप प्रस्तुत करती है। सब स्थानों पर नामों का भ्रम बना रहता है।

स्कूल जिलों के अलावा स्थानीय सरकार की करीब ४६,००० अन्य इकाइयाँ हैं, जिनको कुछ सीमा तक स्थानीय स्वायत्तता दी गयी है। इनमें करीब ३००० काउंटियाँ हैं, जो कुछ अपवादों को छोड़कर सारे देश में फैली हुई हैं। इनमें से अनेक को बारी-बारी से १६००० से अधिक मिश्रित नगरों, बरों और गांवों में बांटा गया है और (मुख्यतः उत्तर एवं मध्य पश्चिम में) करीब १९००० शहर एवं बस्तियाँ हैं। ८००० से अधिक विविध इकाइयों में, जिनमें से सिंचन अथवा परनाला जैसे विशेष कार्यों के विशेष जिले अधिक महत्त्वपूर्ण हैं; यदि स्कूल जिले जोड़ दिये जाय, तो १५०,००० स्थानीय

अधिकारियों की सूची पूरी हो जाती है। जैसे-जैसे अधिकाधिक स्कूल जिलों का गठन होता रहा है, इस संख्या में कुछ कमी होती रहती है। दूसरी ओर सम्मिश्रित म्युनिसिपैलिटियाँ और विशेष जिलों की संख्या बढ़ती जाती है।

यदि इनको स्पष्ट प्रतिरूप में प्रस्तुत किया जाय, तो भी चित्र बहुत अधिक भ्रामक नहीं होगा। स्थिति इससे बिलकुल भिन्न है। जो चीज बहुधा होती है, उसका एक उदाहरण यह है कि एक निर्मित नगरीय क्षेत्र का ऐसा विकास होता है कि वह काउंटी की सीमा को भी पार कर जाता है। [कभी-कभी राज्य की सीमा भी। यहाँ कुछ अन्य असंगतियाँ भी हैं। न्यूयार्क शहर में पांच काउंटियाँ हैं। अनेक गांवों में नगर के क्षेत्र की सरकार है।] हरेक काउंटी के भागों में म्युनिसिपैलिटियाँ होती हैं। फिर भी, वे काउण्टी-सरकार के उद्देश्यों के लिए अपनी-अपनी काउंटियों में बने रहते हैं। उनमें से एक या अधिक में नगरीय सरकार के अवशेष भी बने रह सकते हैं। सामान्यतः स्वतंत्र स्कूल-जिले बने रहते हैं और उनकी सीमाएँ बहुधा म्युनिसिपैलिटियों की सीमाओं के समान ही नहीं होतीं। इसके बाद सहयोग की भावना बढ़ाने, सम्भवतः परनाला और जलपूर्ति के लिए एक या एक से अधिक विशेष जिले बनाये जाते हैं, जो काउंटी रेखाओं को पार कर दो अथवा दो से अधिक म्युनिसिपैलिटियों के बाहर के क्षेत्र को मिला लेते हैं। एक नागरिक और करदाता अपने को न केवल देश और राज्य, बल्कि काउण्टी, विशेष जिला अथवा जिलों, म्युनिसिपैलिटी, स्कूल जिला और संभवतः नगर के भी अधीन पाता है। दूसरे शब्दों में वह अपने को सरकार छः के अथवा आठ पाटों के बीच पाता है।

राज्य हर जगह तय की हुई सीमाओं (काउण्टियों) में बँटे हैं। (लोसियाना में ये 'पैरिश' कहलाते हैं) इनका आनुपातिक क्षेत्रफल एक हज़ार वर्गमील से कुछ कम होता है। जनसंख्या में भारी अंतर होता है। दक्षिण डाकोटा की असंगठित काउण्टी की जनसंख्या १०० से कम और कुक काउंटी (शिकागो) की ४,५००,००० से अधिक है। इनका अनुपात ५०,००० से कुछ अधिक है। अधिकांश राज्यों में उनकी सरकार का स्वरूप साधारण और समान होता है—जनता द्वारा निर्वाचित अथवा परिषद द्वारा चुने गये प्रशासनिक अधिकारियों के साथ एक छोटा बोर्ड अथवा परिषद होती है। दक्षिण में काउंटी के कार्यों का अधिक विकास हुआ है, जहाँ क्षेत्रीय स्वास्थ्य और शिक्षा का

दायित्व भी मुख्यतः काउंटी का रहता है। यहाँ और अन्य स्थानों पर उनके कार्यों में न्यायविभाग और कानून लागू करना, निर्वाचन, राजमार्ग, कल्याण शामिल हैं, किन्तु इनमें से अधिकांश में राज्य सहायता करता है और कुछ में स्थानीय अधिकारी। अधिकाशतः काउंटियाँ स्थानीय स्वशासन की सशक्त इकाइयों की अपेक्षा विशिष्ट राज्य के हाथ मानी जाती हैं। सापेक्षिक दृष्टि से मतदाता इसमें कम दिलचस्पी लेते हैं और प्रशासन का स्तर निम्न रहता है।

उत्तर और मध्य पश्चिम में काउंटियों का भी विभाजन किया गया है। न्यू इंग्लैण्ड में कस्बा ग्रामीण स्थानीय शासन की मुख्य इकाई भी है और काउंटी के कार्यों में कमी हो गयी है। इस अर्थ में एक कस्बे में सामान्यतः एक गांव और उसके चारों ओर का क्षेत्र सम्मिलित होता है। कस्बा-सभा के रूप में, जो समस्त योग्य मतदाताओं की वार्षिक (अथवा बहुधा होनेवाली) बैठक होती है और जो इस पर शासन करने वाली सत्ता होती है, अमरीका में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का अत्यन्त शक्तिशाली रूप देखने को मिलता है। इन सभाओं में 'विशिष्ट व्यक्ति', स्कूल बोर्ड और अन्य शासनाधिकारी चुने जाते हैं। अध्यादेश जारी होते हैं, कर एवं व्यय पर बहस होती है और उन पर मतदान होता है। नगरों के रूप में एक दूसरे के साथ मिल जाने में इन समुदायों की अनिच्छा इस बातका सर्वोत्तम प्रमाण है कि यह प्रणाली संतोषजनक है।

न्यू इंग्लैण्ड के पश्चिम में, किन्तु दक्षिण एवं दक्षिण पश्चिम में नहीं, कस्बा सामान्यतः ग्रामीण क्षेत्रों के लिए सरकार का विशिष्ट रूप है। आगे चलकर छोटे-छोटे समुदाय ग्रामों, बरो और नगरों तक के रूप में भी संगठित होते हैं—वे बहुधा कस्बा-सरकार से 'पृथक्' हुए बिना ही ऐसा करते हैं। इन ग्रामीण इकाइयों के संगठन और कार्यों में अत्यधिक भिन्नता होती है। सामान्यतः इनका प्रशासन स्थानीय रूप से निर्वाचित छोटे बोर्ड द्वारा होता है। इस बोर्ड का एक अध्यक्ष, मेयर अथवा सभापति होता है, जिसका चुनाव पृथक् रूप से हो सकता है अथवा नहीं हो सकता है अथवा उसे विशेष अधिकार प्रदान किये जा सकते हैं। बोर्ड अध्यादेश जारी करता है, अधिकारियों का चुनाव करता है तथा कर एवं व्यय पर निर्णय करता है। नगरीय भाग (town ship) की कार्यसूची में स्थानीय सड़कों का निर्माण एवं अन्य सार्वजनिक सुधार शामिल होते हैं। सामान्यतः अलग स्कूल बोर्ड होते हैं। गांवों में बिजली, स्वास्थ्य,

मनोरंजन, यातायात-नियमन जैसे अतिरिक्त कार्य, जो निर्मित क्षेत्रों की विशेषता होते हैं, जोड़ दिये जाते हैं।

अमरीकी स्थानीय सरकार में सबसे अधिक अध्यवसायी इकाइयाँ नगरों की हैं। ब्रिटेन में इन्हें काउंटी बरो अथवा बरो कहा जायगा। यहाँ बहुत बड़ी शक्ति और स्थानीय रुचि है। यहाँ ब्रिटेन की अपेक्षा स्थानीय स्वशासन और स्थानीय निर्णय का विस्तार भी बहुत अधिक है। यहाँ सरकार की किस्म, कार्यों और ढाँचे में विविधता है।

प्रत्येक नगर का शासन सामान्यतः उसके घोषणापत्र के अनुसार होता है। यह घोषणापत्र नगर के लिए उसी प्रकार का होता है, जिस प्रकार संविधान राज्य अथवा राष्ट्र के लिए होता है। ये घोषणापत्र सामान्यतः चार में से एक तरीके से प्राप्त किये जाते हैं। नगर एक घोषणापत्र की माँग कर सकता है और इसको प्राप्त कर सकता है—अथवा बिना मांगे ही राज्यीय विधानमण्डल के विशेष अधिनियम के रूप में घोषणापत्र को प्राप्त कर सकता है। राज्य विधान-मण्डल अपने सभी नगरों के लिए अथवा एक निश्चित आकार के अपने सभी नगरों के लिए, जिन्होंने घोषणापत्र प्राप्त नहीं किये है, सामान्य कानून बनाता है। तीसरी संभावना है वैकल्पिक घोषणापत्र की, जिससे राज्य नगरों के समक्ष अनेक प्रकार के घोषणापत्र रखता है और उनको चुनने की अनुमति देता है। अंत में म्युनिसिपल गृह-शासन के अंतर्गत शहर अपना घोषणापत्र बना सकता है और उसे लागू कर सकता है। इस प्रकार के विभिन्न प्रावधान कभी-कभी राज्य के संविधानों में, कभी-कभी व्यवस्थापित विधान में और प्रायः दोनों के एक प्रकार के संयोग में सम्मिलित किये जाते हैं। अनेक राज्यों ने, जिनके नगरों में गृह शासन है, अपने संविधानों में विशेषाधिकार को शामिल कर इसकी व्यवस्था की है।

नगर के घोषणापत्र मुख्यतः तीन प्रकार के होते हैं—मेयर-परिषद्, आयोग और नगर मैनेजर।

मेयर-परिषद् की किस्म का घोषणापत्र वस्तुतः राष्ट्रीय है और सरकार की राज्यीय प्रणालियाँ सरल कर दी गयी हैं। मेयर प्रमुख कार्यपालक होता है और उसका स्वतंत्र रूप से चुनाव होता है। वह सामान्यतया प्रशासनिक विभागों के अधिकांश प्रमुखों की नियुक्ति करता है। बहुत कम अपवादों को छोड़कर नगर परिषद् एकसदनात्मक होती है। कुछ अन्य अधिकारी निर्वाचित होते हैं। सामान्यतः स्वतंत्र रूप से निर्वाचित स्कूल बोर्ड होता है,

यद्यपि अनेक नगरों में बोर्ड की नियुक्ति मेयर द्वारा होती है अथवा परिषद् द्वारा उसका चुनाव होता है। परिषद् अध्यादेश स्वीकार करती है, जिसपर मेयर निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है; उसको नियुक्तियों की पुष्टि के अधिकार होते हैं, वह बजट स्वीकार करती है, जिसको मेयर ने बनाया हो अथवा नहीं। दूसरे शब्दों में मेयर और परिषद् के बीच सत्ता का विभाजन भिन्न-भिन्न होता है, किन्तु आधुनिक रुख मेयर को अधिक अधिकार देने के पक्ष में है। विशेषतया जहाँ यह सत्य है, वहाँ इस प्रकार की सरकार जोरदार सरकारी नेतृत्व में जोरदार और गतिशील नागरिक जीवन को जन्म दे सकती है। फिर भी, इसकी प्रवृत्ति कम से कम शहर मैनेजर के प्रकार की अपेक्षा बहुत अधिक पक्षवादी और राजनीतिक बनने की, यहाँ तक कि बुरे अर्थ में भी राजनीतिक बनने की होती है। बहुत बड़े विभिन्न जातीय नगरों को छोड़कर म्युनिसिपल प्रशासन के छात्र इसका समर्थन नहीं करते हैं। दस हजार से अधिक जनसंख्या वाले १२२७ नगरों के लगभग ५० प्रतिशत में इस प्रकार का घोषणापत्र लागू होता हैं।

आयोग प्रकार का प्रशासन, जो एक समय म्युनिसिपल बुराइयों के लिए प्रभावकारी इलाज माना जाता था, अब कम प्रभावकारी बनता जा रहा है। १९५१ में करीब १८ प्रतिशत नगरों में आयोग के प्रकार के घोषणापत्र थे। इसमें निर्वाचित आयोग की व्यवस्था है, जिसमें सामान्यतः ३, ५ अथवा ७ सदस्य होते हैं, जिनको सामूहिक रूप से नगर-सरकार के अधिकार दिये जाते हैं। प्रशासन के लिए आयुक्त नगर के कार्यों को विभागों में बाँट लेते है और हरेक विभाग का प्रमुख आयुक्त होता है। व्यवहारतः इसका परिणाम प्रायः आत्मनिर्भर और असमन्वित इकाइयों की स्थापना होता है और केन्द्रित नेतृत्व की व्यवस्था नहीं होती, जिसकी नगर को आवश्यकता होती है। वाशिंगटन डी. सी. का शासन राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त तीन आयुक्तों से होता है। इनमें से एक सैनिक इंजीनियर होता है।

नगर मैनेजर प्रकार के शासन की ओर समस्त विश्व का ध्यान आकृष्ट हुआ है और वास्तव में इसने म्युनिसिपल सरकार और प्रशासन के विज्ञान में महत्त्वपूर्ण योगदान किया है। इसकी लोकप्रियता बढ़ रही है और दस हजार से अधिक जनसंख्या वाले नगरों में से ३८५ अथवा ३२ प्रतिशत का शासन नगर मैनेजर घोषणापत्र के अन्तर्गत होता है। उन राज्यों में से अधिकांश में, जहाँ म्युनिसिपल गृह-शासन और वैकल्पिक घोषणापत्र हैं, नयी प्रणाली स्वीकार

करने में यह लोकप्रिय सिद्ध हुआ है। नगर-मैनेजर घोषणापत्रों में आम तौर से एक परिषद की व्यवस्था है, जिसके तीन महत्त्वपूर्ण कार्य हैं—अध्यादेश जारी करना, जिनमें कार्यों की व्यवस्था है, बजट स्वीकार करना और नगर-मैनेजर चुनना। मैनेजर परिषद के इच्छानुसार उस पद पर रह सकता है। वह विभागों के प्रमुखों को नियुक्त करता है, बजट बनाता है और उसे परिषद के समक्ष पेश करता है; माँग करने पर अथवा अपनी ओर से परिषद से नीति विषयक सिफारिशें करता है। वह सामान्यतः नियुक्ति के समय नगर का निवासी नहीं होता और सामान्यतः एक पेशेवर प्रशासक अथवा दूसरे समुदाय का नगर मैनेजर होता है। अब इस पद ने अपने संगठन, प्रकाशनों, प्रशिक्षण और संहिता के साथ अपने निजी पेशे का विकास कर लिया है। जब कोई नगर अपने पुराने घोषणापत्र के स्थान पर नया घोषणापत्र जारी करता है, तब वहाँ अधिक योग्य और कम खर्चीली सरकार की स्थापना होती है। पक्षावलंबिता से, जो अभी तक कुछ नगर-मैनेजरों के नगरों में है, प्रशासन प्रभावित नहीं होता। अधिकांश नगर मैनेजर नगर वास्तव में और नाम में भी पक्षावलम्बी नहीं हैं। इसके साथ ही परिषद (प्रशासन के विवरण से मुक्त) नागरिक नेतृत्व प्रदान कर सकती है। यही कार्य मैनेजर भी कर सकता है, यद्यपि परम्परानुसार वह सार्वजनिक रूप से ऐसी कोई बात नहीं कहता, जो परिषद द्वारा स्वीकार नहीं की गयी है। कुछ नगरों ने इस योजना का परित्याग कर दिया है, किन्तु किसी भी एक वर्ष में इसे स्वीकार करने वाले नये नगरों की संख्या इसका परित्याग करने वाले नगरों की संख्या से बहुत अधिक रही है। कुछ काउंटियों ने भी इसी प्रकार की सरकार चुनी है।

आम तौर से अमरीकी नगर के कार्य ब्रिटिश काउंटी बरो के कार्यों से भिन्न नहीं हैं। यहाँ म्युनिसिपल व्यापार बहुत कम है, किन्तु उनके अधिकांश अन्य कार्य सम्भवतः अधिक विकसित हैं। उदाहरणार्थ अमरीकी नगरों में स्कूल छोड़ने की आनुपातिक उम्र अधिक है, अतः स्थानीय स्कूल प्रणालियाँ अधिक सुविस्तृत और खर्चीली हैं। ब्रिटेन की अपेक्षा व्यय के बहुत अधिक भाग की पूर्ति स्थानीय राजस्व से की जाती है। यह मुख्यतः भूमि की पूँजीगत कीमत और सुधार पर अत्यधिक उत्पादक कर लगाने से सम्भव हुआ है। इस राजस्व प्रसाधन से केवल न्यूयार्क नगर को ब्रिटेन के सभी काउंटी बरो, लंदन काउंटी परिषद और मिश्रित बरो में स्थानीय करों से होने वाली आय से अधिक आय होती है।

अमरीकी नगर में जो कार्य किये जाते हैं और जिस ढंग से कार्य किये जाते हैं, उसमें बहुत अधिक स्वतंत्रता प्रदान की जाती है। राज्य जब अल्पतम राजस्व निर्धारित ही कर देता है, तब नगर सामान्यतः स्वेच्छापूर्वक उससे बहुत अधिक एकत्र कर लेते हैं। ब्रिटिश नगरों की तुलना में इसके लिए तीन बातें मुख्य रूप से उत्तरदायी प्रतीत होती हैं—स्थानीय राजस्व की उपर्युक्त प्रणाली, अधिक संपत्ति और नागरिक भावना एवं स्थानीय स्वायत्त शासन, जिसमें केन्द्रीय अधिकारियों द्वारा बाधा नहीं डाली जाती।

अमरीका के मिश्रित क्षेत्रों में ब्रिटेन के मिश्रित क्षेत्रों की भाँति एकीकृत सरकार की स्थापना नहीं हो सकती। बिखरी हुई सरकारों की संख्या से ब्रिटेन की अपेक्षा अमरीका में एक कठिनाई उपस्थित हो जाती है। ५ लाख से अधिक जनसंख्या वाले १८ नगरों में केवल बाल्टिमोर, मिलवोकी, हौस्टन और न्यू आर्लीयन्स इस सम्बन्ध में सफल हुए हैं। वास्तव में यह एक विश्वव्यापी समस्या है और इसका समाधान कठोर विधान के बिना संभव नहीं है।

यदि हम स्थानीय सरकार का पूर्ण रूप से और विशेषतया काउंटी, छोटे नगर और ग्रामीण सरकार का सर्वेक्षण करें, तो हम देखेंगे कि स्थानीय प्रशासित कार्यों के राज्यीय नियंत्रण में भारी वृद्धि हुई है। इन विषयों में केन्द्रीय राज्य-सहायता भी अत्यधिक स्पष्ट है। वित्त, स्वास्थ्य, शिक्षा, कल्याण ऐसे कार्य हैं, जिनमें यह रुख दिखायी देता है। नगर अधिक स्वतंत्र होते हैं और उनपर राज्य का नियंत्रण कम होता है। यहाँ भी रुख राज्य अथवा केन्द्रीय प्रभाव की ओर रहता है।

फिर भी, अमरीका की सबसे बड़ी सफलता स्थानीय स्वायत्त शासन को कायम रखने में है, जिसको उसने केन्द्रीयकरण के राष्ट्रवादी युग में बनाये रखा है। अंतर करने, उपयोगी बनाने, परीक्षण, राजनीतिक शिक्षा के परंपरागत मूल्य कायम हैं और उनमें कोई अधिक कमी नहीं हुई है—और जहाँ तक नगरों का सम्बन्ध है, इन मूल्यों की प्रभावशीलता में सम्भवतः वृद्धि हो रही है। जहाँ कहीं स्थानीय स्वतंत्रता में कमी भी होती है, वह मुख्यतः राज्य सरकार की, जो स्वयं काफी छोटी और सुगम इकाई होती है, स्वतंत्रता में होती है। जहाँ कार्य अधिक महत्त्वपूर्ण नहीं हैं और जहाँ इकाई में कम सामाजिक वास्तविकता है, वहाँ ये मूल्य बहुत कम दिखायी देते हैं। अन्य मुख्य स्थानीय संस्थाएं—कस्बे और नगर—कुल मिलाकर राज्यों से, जो (न कि राष्ट्र) स्वतंत्रता

के वैकल्पिक प्रयोगकर्ता हैं, निम्न कोटि की नहीं होतीं। एकरूपता की कमी और कुछ भ्रान्ति के लिए कीमत चुकानी पड़ती है। फिर भी, राष्ट्रीय मामलों में उत्तरदायित्व की भावना से स्थानीय स्वायत्त सरकार के अनुभव का योगदान महत्वपूर्ण होता है।

·१७·

अमरीकी पद्धति

तब अमरीकी शासन-पद्धति क्या है? उसके विभिन्न अंगों की परीक्षा में जो कुछ दृष्टिगोचर होता है, क्या वह उससे कुछ अधिक है?

हम इस तथ्य की ओर पहले ही ध्यान आकृष्ट कर चुके हैं कि जो लोग ब्रिटिश संसदीय सरकार की व्यवस्थित और उत्तरदायित्वपूर्ण स्पष्टता के अभ्यस्त हैं, उन्हें अमरीकी पद्धति भ्रामक, अस्त-व्यस्त, अनुत्तरदायित्वपूर्ण, निराशाजनक और विशेष हितों के दबावों के आगे झुकने वाली प्रतीत होगी। इन सब बातों को कुछ हद तक सत्य माना जा सकता है, किन्तु इस प्रक्रिया के विरुद्ध लगाया जाने वाला यह आरोप इसके प्रभाव अथवा परिणाम अथवा अन्त में इस से प्राप्त होने वाले फल द्वारा किसी न किसी प्रकार असत्य सिद्ध होता हुआ प्रतीत होता है।

निम्न विषयों पर विचार कीजिये, जिनमें से कुछ का पहले ही उल्लेख किया जा चुका है। विश्व के सभी लिखित संविधानों में अमरीकी संविधान सबसे अधिक समय तक कायम रहा है। सापेक्षिक दृष्टि से इसमें कोई मूलभूत संशोधन की भी आवश्यकता नहीं प्रतीत हुई है। इस संविधान के अंतर्गत एक महाद्वीप का विकास हुआ है। इसने एक ऐसी अर्थव्यवस्था को जन्म दिया, जिससे अधिक गतिशील और सफल अर्थव्यवस्था अभी तक विश्व में नहीं देखी गयी और जिसके नियंत्रण में सरकार ने संयम का और क्रियाशीलता का भी परिचय दिया। व्यक्ति की स्वतंत्रता और उसके व्यक्तित्व की पूर्णता के अवसर अन्य स्थानों पर उपलब्ध कम से कम औसत अवसरों की अपेक्षा बहुत अधिक रहे, और अधिकांश व्यक्ति उन अवसरों को इसकी अपेक्षा अधिक उच्च कोटि का मानेंगे। यद्यपि भ्रष्टाचार अभी तक गम्भीर रूप से बना हुआ है, तथापि संभवतः वह कम हो रहा है। अन्ततः अनेक साहसपूर्ण कार्यों द्वारा यहाँ की जनता स्वतंत्र विश्व का नेतृत्व करने लगी है। यह तर्क दिया जा सकता है कि ये सफलताएँ संविधान के बावजूद संभव हुई हैं और निश्चय ही कोई व्यक्ति यह दावा करने की मूर्खता नहीं करेगा कि अन्य तथ्यों ने महत्त्वपूर्ण, सम्भवतः

अधिक महत्त्वपूर्ण, योग नहीं प्रदान किया। जिस सीमा तक संविधान के लिखित रूप में वृद्धि की गयी, उसकी व्याख्या की गयी और प्रथाओं से उसमें परिवर्तन किये गये, उसके प्रकाश में, उसके साथ सम्बद्ध गुण अथवा दोष में स्वयं जनता की राजनीतिक भावना अथवा अपने को समयानुकूल बनाने की शक्ति को अवश्य ही भागीदार बनाना पड़ेगा। ये सुधार पूर्ण चित्र में सन्निहित हैं।

तब अमरीकी पद्धति का वास्तविक सार क्या है ? मेरे विचार में एकत्र प्रमाण इस प्रकार के किसी वाक्यांश की पुष्टि करेंगे :—नीति में एक सामान्य एकात्मता, संस्थाओं में संतुलन अथवा समानता की उपज, जिसमें संघीय तत्त्व 'सुरक्षा' का कार्य करता है।

यह बात महत्त्वपूर्ण है कि संतुलन और समानता के इन शब्दों में अमरीकी पद्धति का कहाँ तक स्पष्टीकरण किया जा सकता है और इन संतुलनों के सामूहिक प्रभाव का परिणाम कहाँ तक 'सर्वसम्मति द्वारा सरकार' के रूप में प्रकट होता है। प्रत्यक्षतः केवल थोड़े से सुधारों की ही आवश्यकता हुई, किन्तु ये सुधार महत्त्वपूर्ण हैं। अतः हम अब इन महान संतुलनों अथवा समानताओं का एक-एक करके पुनरवलोकन करेंगे।

अनेक बार 'संविधानवाद' को अमरीकी राजनीतिक विचार और व्यवहार की विशिष्टता कहा गया है। इससे हमारा तात्पर्य यह है कि शासन-प्रणाली में कुछ ऐसे महान सिद्धांत और संस्थाएँ हैं, जिनको आसानी से बदला नहीं जा सकता और जिनके ढाँचे के अंतर्गत ही सरकार के प्रतिदिन के कार्य होते हैं। अमरीकियों ने इसको अत्यन्त ठोस रूप से लागू किया है और इसको अपने लिखित संविधान के साथ घनिष्ठ रूप से, उसके अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों के साथ गौण रूप से और तत्पश्चात् कुछ अंश तक इन दोनों की पूर्ति के लिए विकसित की गयी प्रथाओं के साथ सम्बद्ध किया है। संविधान के लिखित रूप के साथ दो महान संतुलन सम्बद्ध हैं—कानूनी क्षेत्र और व्यक्तिगत स्वतंत्रता के क्षेत्र के बीच का संतुलन तथा अधिक कठोर सांविधानिक प्रावधानों और उसके अन्तर्गत स्वीकृत व्यवस्थापित कानून के लिए लचीलापन के क्षेत्र के बीच का उच्चवर्गीय संतुलन।

संविधान और व्यवस्थापित कानून के बीच संतुलन में तभी परिवर्तन होना चाहिए, जब मतैक्य अथवा एकात्मता प्रकट होती है, अर्थात् जब सभी महत्त्वपूर्ण क्षेत्रों और वर्गों के मध्य ठोस समर्थन हो। इतिहास बताता है कि

अमरीकी संविधान में इस प्रकार की व्यवस्था रही है। संकटकाल में यह कार्य नेता के रूप में राष्ट्रपति के अंतर्हित, किन्तु सामान्यतः अप्रत्यक्ष अधिकार के प्रयोग से हुआ है। इसके बाद न्यायालयों के प्रतिबंधों और कांग्रेस की नीति के द्वारा भी सरकार आर्थिक क्षेत्र में तभी गयी है जबकि मामला सिद्ध हो गया और एकात्मता पायी गयी। इससे निजी अध्यवसाय को अपना कार्य करने में गतिशीलता प्राप्त होती थी और अब भी प्राप्त होती है और इस प्रकार राजनीतिक अर्थव्यवस्था में एक और संतुलन—राज्यीय कार्रवाई और निजी पूँजीवाद के बीच संतुलन—की वृद्धि हो गयी।

कानून के क्षेत्र और निजी स्वतंत्रता के क्षेत्र के बीच संतुलन ने नागरिक स्वतंत्रताओं के क्षेत्र की रक्षा और विकास का कार्य भी किया है और मतैक्य द्वारा जितनी शीघ्रता के साथ और जितनी दूर तक सम्भव हो सकता था, उतनी शीघ्रता के साथ और उतनी दूर तक सभी वर्गों एवं सभी जातियों में इस विचारधारा का प्रसार किया।

सर्वोच्च न्यायालय ने ऐसा माना है कि उसका कार्य सरकारी कार्रवाई के विस्तार पर से प्रतिबंधों को हटाने से पूर्व मतैक्य के विकसित होने की प्रतीक्षा करने का है। उसने जनमत की प्रचण्ड शक्तियों के साथ आगे बढ़ने का प्रयास किया है, उसके प्रवाहों के साथ नहीं।

एक दूसरा महान संतुलन वह है, जो संघवाद के मूल में निहित है अर्थात् राष्ट्रीय कार्यवाही एवं राज्यीय तथा स्थानीय शक्ति के बीच संतुलन। यहाँ स्पष्ट रूप से दो सिद्धांत हैं। इनमें से हरेक का बड़ा महत्त्व है और हरेक में बड़ा आकर्षण है, किन्तु बहुधा वे एक साथ नहीं रह सकते हैं। बड़े राष्ट्रों का प्रायः यह विश्वव्यापी अनुभव है कि संघीय पद्धति के संरक्षण के बिना यह विशिष्ट समानता अथवा संतुलन खतरनाक रूप से और मूलतः अस्त-व्यस्त रहता है। केन्द्रीय नौकरशाहियों के समक्ष, जिन्हें अपने निजी निर्णय पर विश्वास रहता है तथा जो अपने कार्यों के सम्बन्ध में उत्साहपूर्ण रहती हैं, बस्तियाँ संरक्षण रहित रहती हैं। इसी प्रकार वे राष्ट्रीय हित में व्यस्त तथा यथासम्भव बड़े से बड़े पैमाने पर अपने ही अनुकूल कानून बनवाने के इच्छुक आर्थिक गुटों के दबावों के अधीनस्थ विधानमण्डलों के विरुद्ध शक्तिहीन होती हैं। संतुलन के उनके पक्ष के केन्द्रीय मूल्य से असम्बद्ध, राजकोषीय संकट के कारण स्वयं उनका विरोध कमजोर हो जाता है।

किसी समस्या पर राष्ट्रीय दृष्टिकोण से विचार करने का मूल्य बहुत अधिक है,

किन्तु इस प्रकार निर्णयों में जनता के व्यापक योगदान, समयानुकूल बनने और परीक्षण से सम्बन्धित मूल्य भी बहुत अधिक हैं। शक्तिशाली स्थानीय स्वशासन की स्थितियों में केवल ये बातें ही वास्तव में संभव हैं। यह संघीय पद्धति का ही गुण है कि अन्य मूल्यों के लिए भी इन मूल्यों पर प्रहार नहीं किया जाता अथवा सरलतापूर्वक इनको निर्बल नहीं बनाया जाता और अमरीकी पद्धति का गुण यह है कि जब तक सर्वसम्मति के दर्शन नहीं होते, तब तक वह प्रकट नहीं होती। अमरीकी पद्धति की सबसे बड़ी दुर्बलता उस अधिकार को माना गया है, जो उसके अन्तर्गत विशेष हितों के हाथों में प्रतीत होता है। अंशतः यह विशेष आरोप निःसंदेह इस तथ्य से उत्पन्न होता है कि अमरीकी पद्धति अन्य अनेक राष्ट्रों की अपेक्षा विशेष हितों के इन दबावों का बहुत अधिक प्रचार करती है। विशेषतः जाँच-कार्यों और मतभेद से सम्बन्धित प्रचार बहुत अधिक होता है। फिर भी, इस आरोप में इतनी अधिक सत्यता है कि अमरीकी तनिक भी आत्म-सन्तोष नहीं प्राप्त कर सकते।

दूसरी ओर यदि इस प्रश्न को सदा "दबाव डालने वाले गुट बनाम सार्वजनिक हित" की दृष्टि से ही देखा गया, तो एक आवश्यक सत्य की उपेक्षा की जायगी। दूसरी दृष्टि से देखा जाय, तो जिस बात के लिए प्रयास किया जाता है, वह है अनेकतावाद और एकता के बीच संतुलन। सामान्यतः अनेकतावाद की व्याख्या—स्वतंत्र रूप से कार्य करने वाले अनेक सत्ता-केन्द्रों से निर्मित एक शासन-प्रणाली के रूप में—कठोरतर राजनीतिक शब्दों में की गयी है। इन सत्ता-केन्द्रों में भौगोलिक स्थानीय स्वशासन अथवा आर्थिक और सामाजिक जीवन के विभिन्न पहलुओं के लिए 'संस्थाओं' की एक शृंखला सम्मिलित है। यहाँ इस शब्द से (अनेकतावाद से) हमारा तात्पर्य एकता को विशेष रूप से समयानुकूल बनाने से है, जिसके द्वारा सत्ता का और अधिक विकेन्द्रीकरण होता है और जिसके द्वारा समाज और अर्थ-व्यवस्था की प्रमुख विशेषता यह होती है कि गुटों, उपवर्गों और संगठनों की संख्या बढ़ जाती है और प्रत्येक को पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त होती है। एकता, जिसके साथ इसका संतुलन आवश्यक है, परिणामों के एकीकरण में निहित है। अब आज का यह आर्थिक अनेकतावाद 'वर्ग-उपयोगितावाद' की जाति का है। मूल उपयोगितावादियों—बैंथम और उसके अनुयायियों का विश्वास था कि हरेक अपने कल्याण के लिए सबसे अच्छा व्यक्ति है और इसलिए वही सरकार

सर्वोत्तम है, जो व्यक्तिगत स्वतंत्रता में बहुत कम हस्तक्षेप करती है। आज का 'वर्ग-उपयोगितावाद' मानता है कि हरेक वर्ग—बैंकिंग, खनिज, इस्पात, मजदूर, वैद्य, कृषि तथा अन्य भाग—यह जानता है कि उसके लिए क्या अच्छा है और इन अच्छाइयों को मिलाने से ही सामान्य अच्छाई का पता चलता है। अतः हरेक सरकार से उसी चीज की मांग करता है, जिससे उसको अत्यधिक लाभ हो। पहले के उपयोगितावादियों से भिन्न अहस्तक्षेप की अपेक्षा हस्तक्षेप—आर्थिक संघर्ष में हरेक वर्ग की ओर से हस्तक्षेप—की मांग की जाती है।

अतः सरकार में जिस संतुलन की मांग की जाती है, वह वास्तव में इन आर्थिक गुटों की शक्ति और उनके एकीकरण के बीच का संतुलन है। १९३० में ऐसा प्रतीत हुआ था कि अमरीका (वीमर जर्मनी, फासिस्ट समर्थक इटली और समकालीन फ्रांस की भाँति) विच्छिन्न हो गया है। युद्ध-संकट अथवा युद्ध के निकट काल के सिवाय, एकीकरण की कमी अमरीकी सरकार की सबसे बड़ी कमजोरी रही है। कांग्रेस और राष्ट्रपति के अधिकारों में शनैः शनैः एकीकरण करने वाली संस्थाओं के उत्तरोत्तर विकास के बावजूद यह अभीतक भयंकर रूप से खतरनाक बना हुआ है। इस संतुलन को प्राप्त करना अभी तक शेष है, किन्तु आवश्यकता सन्तुलन प्राप्त करने की है न कि समाज को पूर्ण रूप से नियोजित अथवा एकीकृत करने के साथ-साथ आर्थिक शक्ति को पंगु बना देने की।

अमरीका में पक्षावलंबिता और स्वतंत्रता—अर्थात् अनिवार्य समझौतों के साथ संगठनात्मक उत्तरदायित्व और व्यक्ति की नैतिक एवं बौद्धिक पूर्णता—के बीच भी संतुलन अथवा समानता पायी जाती है। मतदाताओं में इस स्वतंत्रता की अभिव्यक्ति इस रूप में होती है कि वे पार्टी की अपेक्षा व्यक्ति को मत देते हैं, किन्तु पार्टी संगठन उम्मीदवारों को आगे लाने तथा सिद्धान्तों का समर्थन करने के लिए पर्याप्तरूप से शक्तिशाली हैं। राष्ट्रीय सरकार में (और बहुत हद तक राज्य सरकार में) इसकी अभिव्यक्ति मुख्यतः नीति स्वी[illegible] करने के क्षेत्र में होती है, जिसके द्वारा पार्टियाँ संगठित विचार एवं आल[illegible] का दायित्व लेती हैं, किन्तु अन्तिम परिणाम कार्यकारिणी और [illegible] दोनों में व्यक्तियों के मध्य मतैक्य होने पर निर्भर करता है। विशिष्ट से निर्वाचित एवं निश्चित अवधि की कार्यकारिणी संभवतः नौकरशाही समानता (संतुलन) को व्यावहारिक बनाती है, यद्यपि

[illegible] पद्धति और उरुग्वे की समिति-सरकार में लगभग इसी प्रकार की क्षमताएँ हैं।

किन्तु शक्तियों के संतुलन से उत्पन्न मतैक्य की प्राप्ति का मूल कार्यकारिणी और कांग्रेस के पारस्परिक सम्बन्धों में निहित है। ब्रिटेन में कार्यकारिणी (मंत्रिमण्डल) को पार्लमेंट के समक्ष अपनी कार्रवाई का बचाव करना पड़ता है, किन्तु वह अपनी स्थिति का जो बचाव करती है, उससे विश्वास न हो तो भी, वह विघटन करने के अपने अधिकार से और अपने दलगत अनुशासन से पार्लमेंट का अतिक्रमण कर सकती है। अमरीकी पद्धति के अनुसार उसको न केवल बचाव करना पड़ता है, बल्कि उसको विश्वास दिलाना पड़ता है और वह भी इस प्रकार कि यह दृढ़ धारणा मतैक्य का प्रतिनिधित्व करे।

यहाँ मैं एक चेतावनी अवश्य दूँगा, जैसा कि मैं इस सारे अन्तिम अध्याय में करूँगा। प्रायः इन सभी साधारणीकरणों के अपवाद होते हैं। इसके अतिरिक्त विषय, व्यक्तित्वों, संकटों की विविधता के साथ सत्य की मात्रा में काफी विविधता होती है। यह समानता अथवा संतुलन का सार है कि यह कुछ हद तक अस्थायी होती है, जिसमें एक अथवा दूसरी ओर परिवर्तन किया जा सकता है, किन्तु इसका एक सार यह भी कि है पेण्डुलम की भाँति इसमें सुधारक तत्त्व भी होते हैं, जो परिवर्तन के साथ गतिशील होते हैं। अमरीकी पद्धति ने मूलतः संतुलन तत्त्वों के विभिन्न जोड़ों में से प्रत्येक संतुलन को सुरक्षित अधिकारों से सुसज्जित कर रखा है, जिनके द्वारा अस्थायी आत्म-समर्पण के बाद पुनराभिव्यक्ति की जा सकती है। यह पद्धति लचीली है, किन्तु लचीलेपन पर जितना अधिक भार डाला जाता है, उतनी ही अधिक शक्ति से संतुलन की पुनःस्थापना की जाती है।

अब हम पुनः कांग्रेस और कार्यकारिणी के बीच संतुलन की चर्चा करते हैं: एक विचार का, जिसका उल्लेख हम अनेक बार कर चुके हैं, पुनः दूसरे शब्दों में उल्लेख कर हम उसको संक्षिप्त रूप में पेश करते हैं। वह बात यह है कि समस्त अमरीकी संविधान में और उसके अंतर्गत विकसित की गयी परम्पराओं में अनेक ऐसी संस्थाएँ मिलती हैं (वर्तमान काल में), जो इस बात पर जोर देती हैं कि सत्ता के केंद्र अपने सांविधानिक (और वस्तुतः) समान स्तर वाले केन्द्रों के समक्ष अपने कार्यों के औचित्य की पुष्टि करें। इस पुष्टीकरण में न केवल भूतकालीन अपितु भावी प्रस्ताव भी होने चाहिए, अर्थात् इसमें नीति अपने विभिन्न पहलुओं के साथ शामिल होनी चाहिए। इसके फलस्वरूप न केवल

सम्मति बल्कि वास्तविक विश्वास उत्पन्न होना चाहिए। इस सम्बन्ध में निम्नांकित बातें ध्यान रखने योग्य हैं:—राष्ट्रपति का निषेधाधिकार, दो सदनों का सिद्धांत, प्रतिनिधि सभा की नियम-समिति का कार्य, सीनेट में लम्बे भाषणों द्वारा बाधा डालना, कांग्रेस की ओर से जाँच, कांग्रेस के सदस्यों की स्वतंत्रता, राष्ट्रपति द्वारा नियुक्तियाँ और उनकी सिनेट द्वारा पुष्टि, संधि करने की प्रक्रिया, प्रशासनिक समझौते, जिनको प्रभावकारी बनाने के लिए या तो कानून की या धन-विनियोग की आवश्यकता होती है, प्रधान सेनापति के रूप में राष्ट्रपति के अधिकार और सशस्त्र सेनाओं के लिए नियम बनाने के कांग्रेस के अधिकार, कांग्रेस और कार्यकारिणी के कर्मचारियों की प्राविधिक योग्यता तथा राष्ट्रपति की नाटकीय अपील।

ये तथा केवल सापेक्षिक दृष्टि से इनसे कुछ कम महत्त्व के तथ्य नीति स्तर पर राष्ट्रपति और कांग्रेस दोनों की गतिविधियों को प्रभावकारी रूप से उचित सिद्ध करने की आवश्यकता को बढ़ा देते हैं। पार्टी, संरक्षण, सम्मेलन जैसे संपर्क-साधन के उपाय इस पद्धति को व्यावहारिक बनाने में सहायक होते हैं। अचानक संकट उपस्थित हो जाने पर इस पद्धति ने, विशेषतया कार्यकारिणी के अंतर्हित अधिकारों के पूर्ण प्रयोग द्वारा, समयानुकूल बनने की क्षमता दिखायी है—किन्तु न्यायालय की कार्रवाई अथवा बाद में कांग्रेस के कार्य पर पुनः बल देकर संतुलन अथवा समानता को पुनः स्थापित कर दिया गया है।

जाँच, सुनवाई और (विशेषतया विदेशी मामलों पर) बहस से उत्पन्न कांग्रेस की पहल, विभागों द्वारा अध्ययन के पश्चात्, निषेधाधिकार अथवा विभिन्न कार्यपालक अधिकारों के प्रयोग के विरुद्ध दिखायी देती है। विदेश नीति सम्बन्धी अधिकांश निर्णयों में भी राष्ट्रपति के नेतृत्व का अनुमोदन जरूरी है। बहुत अधिक विवाद के बावजूद (जो निजी की अपेक्षा सार्वजनिक रूप से अधिक होता है) इसका अन्तिम परिणाम सामान्यतः यह होता है कि सर्वोत्तम हित के लिए समान स्तर वाले अंग पर्याप्त परिमाण में सहयोग करने लगते हैं।

अन्त में हम कतिपय सर्वोपरि निष्कर्षों की चर्चा करेंगे।

प्रथम (१) राजनीतिक दल या पक्ष सम्बन्धों और अनुशासन में ढिलाई तथा स्वतंत्रता के विकास, (२) क्षेत्रीय एवं राज्यीय शक्ति, (३) किसी एक विशेष हित (कृषि सम्भाव्य अपवाद है) की अल्पसंख्यक स्थिति, (४) सर्वोच्च

न्यायालयों के रुख और (५) (सर्वोपरि) सत्ता के विकेन्द्रीकरण के कारण बड़े परिवर्तन के लिए मतैक्य की आवश्यकता होती है, जिसकी व्याख्या हमने की है।

द्वितीय—यह मतैक्य अधिक सह्य होता है, क्योंकि भावनाओं से ओतप्रोत आर्थिक और सामाजिक क्षेत्रों में नीति विषयक अधिकांश परिवर्तनों के लिए उन राज्यों में राष्ट्रीय मतैक्य की प्रतीक्षा नहीं करनी पड़ती, जिनमें इस प्रकार के परिवर्तनों को बहुमत का समर्थन प्राप्त हो, किन्तु एक बार इस प्रकार का बहुमत प्रकट हो जाने पर वहाँ इन परिवर्तनों को कार्यान्वित किया जा सकता है।

तृतीय—अमरीकी प्रायः परिवर्तनशील व्यक्ति होते हैं, जो बड़ी शीघ्रता से एक छोर से दूसरे छोर की ओर चले जाते हैं। अमरीकी बहुभाषी हैं, जिनकी भावनाएँ एवं प्रतिमान अस्थिर और परस्पर विरोधी होते हैं। कुछ विषयों के प्रति उनकी भावना गहरी होती है। इस प्रकार के लोग, अत्यधिक तीव्र गति से कार्य करने तथा अस्थायी बहुमतों की असहिष्णुता के विरुद्ध 'निर्मित' प्रतिबन्धों का विशेष महत्त्व प्रदान करते हैं। उनका संविधान उन्हें ये प्रतिबन्ध प्रदान करता है।

चतुर्थ—सरकारी संस्थाओं की बहुलता, भौगोलिक एवं संस्थागत दृष्टि से निर्णयों का विकेन्द्रीकरण, सरकार, अर्थव्यवस्था और समाज में बहुलतावाद—इन सभी के फलस्वरूप काफी विवाद और गतिविधि होती है। यह संतुलनों की स्थिति में होता है, किन्तु संतुलन अपने को आवश्यकतानुसार ढालने में लचीले होते हैं। अमरीकी राजनीतिक दृष्टिकोण से मुखर हैं और राजनीतिक प्रौढ़ता प्राप्त कर रहे हैं।

अतः हम कह सकते हैं कि अमरीकी संविधान ने प्रतिनिधिमूलक सरकार में कम से कम निम्नलिखित विशेष योग प्रदान किये हैं:—

(१) तीव्र वर्ग-विभाजन के बिना व्यवस्थित प्रगति।

(२) सरकार की छोटी इकाइयों की शक्ति।

(३) बुद्धि अथवा विवेक की शुद्धता का बलिदान किये बिना विषयों की बहुलता के अनुकूल बनना।

(४) प्राविधिक और विशिष्ट युग में निर्वाचित प्रतिनिधित्व के वास्तविक स्वरूप को कायम रखना।

यह सब कुछ आध्यात्मिक तथ्यों के कार्यों की ओर ध्यान आकर्षित किये

कहा गया है। अंत में सरकार जैसी किसी भी कार्यकारी संस्था में, जहाँ इरादे और अर्थ सफलता अथवा असफलता में निर्णायक होते हैं, इनका महत्त्व सर्वोपरि होना चाहिए। कोई भी प्रजातंत्र तब तक सफल नहीं हो सकता, जब तक वहाँ के लोगों में व्यक्तिगत अधिकारों के लिए आवश्यक सम्मान, सार्वजनिक हित को आगे बढ़ाने के कार्य में भाग लेने के लिए दायित्व की भावना, समान हित में अपने स्वार्थ को डुबा देने की इच्छा तथा वाद-विवाद में शुद्धता न हो। कुछ लोगों में, जो अपने मुख्यतः धार्मिक मूल से अनभिज्ञ हैं, ये गुण अधिक पाये जाते हैं। फिर भी, अन्यों को इस जीवित विश्वास से प्रेरणा मिलती है कि सरकार उन अभिकरणों में से नहीं है, जिनके द्वारा स्वतंत्र लोगों के मध्य ईश्वरीय साम्राज्य स्थापित किया जा सकता है।